DELLA ISTITUZIONE

DI UN

CONSIGLIO PRIVATO DELLA CORONA

NEL NOSTRO REGIME PARLAMENTARE

PER

IGNAZIO BRUNELLI

CON LETTERA

DI

RUGGERO BONGHI

BOLOGNA
DITTA NICOLA ZANICHELLI
(CESARE E GIACOMO ZANICHELLI)
1895

DELLA ISTITUZIONE

DI UN

CONSIGLIO PRIVATO DELLA CORONA

NEL NOSTRO REGIME PARLAMENTARE

PER

IGNAZIO BRUNELLI

CON LETTERA

DI

RUGGERO BONGHI

BOLOGNA
DITTA NICOLA ZANICHELLI
(Cesare e Giacomo Zanichelli)
1895

AL CHIARISSIMO AVVOCATO

PROFESSORE COMMENDATORE

GIORGIO TURBIGLIO

DEPUTATO AL PARLAMENTO

CUI MI LEGA GRATITUDINE PROFONDA

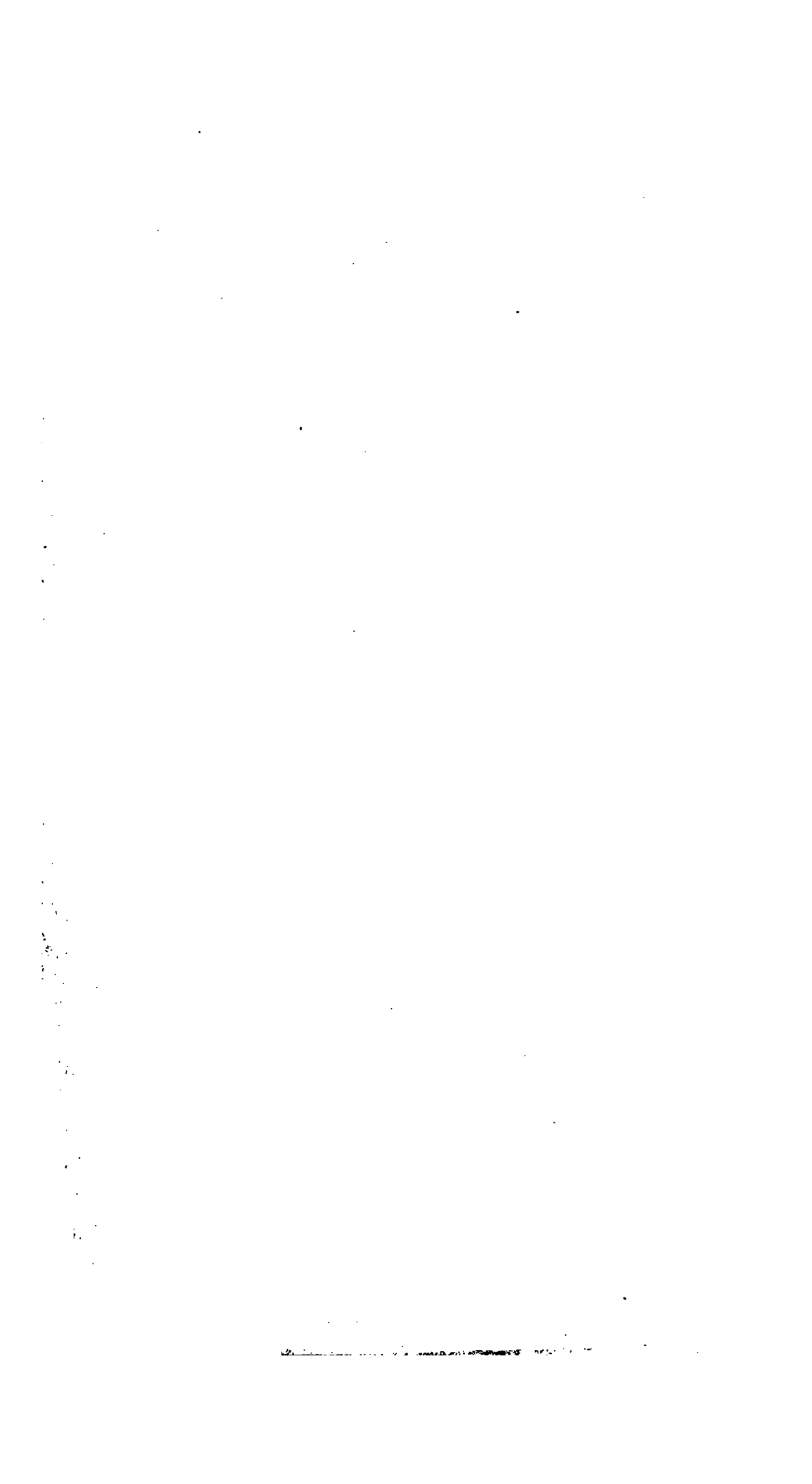
QUESTO PRIMO ED UMILE STUDIO

DI

DIRITTO PUBBLICO

CON AFFETTO DI DISCEPOLO

REVERENTE DEDICO

FERRARA - AGOSTO DEL MDCCCXCV

Gentilissimo Signore

Ho letto lo scritto che Ella ha avuto la cortesia d' inviarmi.

Ella ha trattato con molta chiarezza e molto acume un punto difficilissimo del regime costituzionale e parlamentare: quale e quanta vi debba essere l' autorità regia rispetto ai tre poteri che costituiscono lo Stato, e come circondare il Re perchè sia in grado di esercitarla.

Ella sa che io consento con Lei e ne ho scritto, ma non per ciò si può imparar meno da Lei: giacchè io scrivo come vien viene, e secondo l' osservazione immediata mi detta; ma Ella ha fatto uno studio ed una trattazione veramente posata e diligente.

Pure vagheggiando, quanto Lei, l' istituzione del Consiglio Privato, *sento la difficoltà d' intro-*

*

durlo nel nostro organismo. Vi si opporrebbe il più fortemente che potesse — ed è fortissimo — il potere ministeriale, il cui eccesso, sorretto e favorito dalle maggioranze delle Camere dei deputati, è la più velenosa e deleteria piaga dei regimi della natura del nostro; nei quali, in realtà, all' autorità legittima, civile, alta, pacata del Re, si è surrogato l' arbitrio, insindacato coi fatti e insindacabile, di nove tirannelli che fanno e disfanno a lor possa.

Di qui la ragione del suo studio ben riuscito.

Con distinta stima mi creda

Torre del Greco, 8 Agosto 1895.

Suo

BONGHI

Il compito più difficile delle costituzioni moderne è quello di crearsi un Governo organico, stabile, che possa conciliare due termini sovente opposti: il *rispetto alla legge* e l' *influenza dei partiti.*

ARCOLEO: *Il Gabinetto nei Governi Parlamentari* - p. 57.

La salvezza delle monarchie e il progresso tranquillo e costante delle Società che ne son rette, richiedono che il Principe si senta più e sia più di quello che i parlamentari esorbitanti vogliono che si senta e sia.

BONGHI: *L' ufficio del Principe in uno Stato libero.*

PARTE PRIMA

L'odierno Regime Parlamentare e i suoi difetti.

Sia vezzo o convinzione non so, certo è che molti sono oggi coloro che, conservatori e radicali, nel campo scientifico o nell' intimo conversare, coi libri o coi giornali, in Italia o fuori, combattono l' attuale funzionamento del Governo Rappresentativo cui attribuiscono innumerevoli difetti, causa naturale di molti mali da cui ci sentiamo aggravati.

È esagerazione o verità? Ammesso che il torto e la ragione (come dice il Manzoni) non si dividano mai con un taglio così netto che una delle due parti in contesa abbia soltanto dell' uno o dell' altra, bisogna riconoscere che la presente

avversione al Governo Rappresentativo, come oggi funziona, è per buona parte giustificata.

Contro i difetti v'è alcun rimedio?

A questo proposito si verifica quel che avviene, nella più parte dei casi, in medicina.

Dato pure che due medici si trovino d'accordo sulla diagnosi, è difficile poi che la pensino ugualmente riguardo alla terapeutica.

Molti, pur militando in campi politici opposti, si troveranno d'accordo nel riconoscere e precisare i difetti di un dato ordinamento sociale: non così, invece, quando si tratta di passare dalle teorie ai fatti, apprestandovi i relativi rimedi.

Contro il Parlamentarismo può essere una bandiera che raccoglie dapprincipio molti soldati senza distinzione di grado e di uniformi, i quali poi, ad un certo punto, si sciolgono perchè vedono che lo scopo finale non può essere comune.

Pur schierandomi tra coloro che non approvano interamente l'attuale funzionamento del sistema rappresentativo, lungi però dal sopprimerlo del tutto, come vorrebbero alcuni, come pure dall'apportarvi rimedi troppo profondi e radicali come vorrebbero altri, mi è parso che sarebbe urgente, prima di ogni altro tentativo, di ritornare, per certi punti, alla lettera della costituzione,

memore del precetto macchiavellico che: *quando le istituzioni tralignano l' unico rimedio è di richiamarle ai loro principi.*

Ed ho fermata la mia attenzione sulle prerogative del Principe in ordine all' esplicazione dei varî Poteri dello Stato, convinto che questo specialmente sia uno dei lati più vulnerabile e più vulnerato della nostra Costituzione.

I

Non è compito mio fermarmi a parlare delle forme di governo, nè dei varî sistemi di ripartizione dei singoli Poteri attraverso l' azione dei quali si estrinseca la sovranità dello Stato. Mi limiterò solo, per dare maggior chiarezza al mio concetto, a dire che da ben duemila anni, per opera d' Aristotile, veniva fondata la classificazione delle forme di governo, secondo il numero dei cittadini partecipanti all' esercizio del potere supremo; e come, a seconda che la sovranità era riposta in *uno*, in una *minoranza distinta*, o nella *maggioranza*, si aveva la *monarchia*, l' *aristocrazia*, la *democrazia*.

Superiore però a queste tre forme che venivano chiamate *semplici*, era la *mista* la quale, riunendo in sè tutti i vari sistemi semplici di governo suaccennati e che isolati sarebbero tralignati, ne acquistava i singoli pregi, evitandone contemporaneamente i difetti.

Scrittori di ogni epoca hanno quindi commendato il governo *misto* che solo i tempi moderni dovevano però veder funzionare per mezzo dell' odierno *sistema rappresentativo.*

Ed a questo punto sorge naturale la domanda: *come* e per opera *di chi* si venne a quest' ultimo regime?

Se una forma di governo a cui potessero partecipare i varî elementi della Società era altamente desiderata, era però altrettanto difficile ad ottenersi; e non si ottenne anzi completa finchè, all' idea del governo misto, non si associò quella di *rappresentativo*; di quel governo cioè a cui i cittadini partecipano con carattere deliberativo, per mezzo di rappresentanti da loro direttamente designati.

Quest' ultima forma, che segna il più grande progresso a cui è giunta la scienza politica, se fosse l' invenzione di un genio solo sarebbe la più sorprendente di cui si potesse gloriare la razza umana.

Non si deve ad un uomo, si deve invece ad un popolo — all' inglese — il quale, riconosciuto impraticabile nell' amministrazione dello stato il concorso personale di tutti o anche del maggior numero, venne commettendo ad alcuni, giudicati idonei, il mandato di *rappresentare* e risolvere gli interessi di un' intera nazione.

E ciò accadde, non per istudio, ma per forza delle cose; non è, ripeto, il prodotto dell' ingegno e della dottrina di uno o di più pubblicisti, ma il portato naturale della evoluzione che, a grado a grado, compì questo edificio meraviglioso.

Come Roma del Diritto Privato, così l' Inghilterra è la culla classica dell' odierno Diritto Costituzionale che ivi nacque, crebbe e prosperò, non dalla mente astratta e speculativa dei pensatori, ma in mezzo alle lotte più fiere dei vari elementi della Società (monarchia-aristocrazia-democrazia) ossia tra popolo e re, Lordi e Comuni, partiti politici e religiosi.

II

Il concetto fondamentale del sistema rappresentativo è, come si disse, *la partecipazione dei cittadini al governo con carattere deliberativo.*

E ciò non direttamente ma per mezzo di rappresentanti eletti, a questo scopo, dal popolo in una o più assemblee, alla formazione di una delle quali (*Camera Alta*) concorre, in qualche costituzione, il solo Principe.

Altri cardini sono: la responsabilità ministeriale, ed un' autorità suprema, come elemento moderatore dei vari partiti.

Questo è il regime costituzionale nella sua generica maniera di funzionare.

Dalla quale si venne a due forme specifiche:

a) Il Regime Costituzionale in senso stretto,

b) il Regime Parlamentare propriamente detto.

Nel primo la rappresentanza nazionale, pur concorrendo necessariamente alla formazione delle leggi ed allo stanziamento dei bilanci, non ha un' ingerenza diretta e un diritto di sindacato sull' indirizzo generale del governo e sui vari rami della pubblica amministrazione. Il Ministero non sente la necessità di procedere d' accordo con le assemblee, che difficilmente possono provocare una crisi di Gabinetto, al quale basta la fiducia del Principe per nascere e vivere.

Tale era il governo di Napoleone III; tale è oggi in Germania ed in Austria-Ungheria.

Nel secondo, invece, le assemblee hanno un diritto di controllo continuo sui varî poteri ed organi dello Stato. Il Gabinetto non può reggersi se non ha la fiducia della metà più uno dei deputati che, con un voto, abbattono i ministri che più non garbano, e ne designano i successori.

Così è in Inghilterra, nel Belgio, nella Spagna, in Grecia, in Italia erette a monarchie; così è in Francia eretta a repubblica.

Ma anche questo sistema, quantunque l' ultimo portato della scienza politica, ha naturalmente in sè molti e gravi difetti che la pratica doveva a poco a poco scoprire, e i pubblicisti tentar di correggere.

III

Non parlo delle censure mosse dai fautori dell' assolutismo teocratico o monarchico, nè di quelle accennate da Spencer ne' suoi celebri « Saggi di Politica »; poichè è certo che il Governo rappresentativo, quantunque esso pure non perfetto, è il più adatto alla civiltà moderna.

Non mi fermo neppure sulla esagerata prevalenza del *demos* in America e nella Svizzera;

mi limito ai mali delle nostre Monarchie rappresentative, e specialmente a quelli della nostra, dove la Corona, istituita nell' interesse generale, ed il Senato, necessario elemento moderatore, sono diventati quasi nulla davanti alle esorbitanze della Camera dei deputati; e cioè: la prima ridotta a qualche cosa di automatico che non ha altro compito che d' incoronare i vincitori delle battaglie parlamentari; il secondo diventato un ufficio di registro che getta lo spolvero su gli atti approvati dall' altro ramo del Parlamento.

E se in passato si avevano a deplorare ministri di Stato creati, o dal capriccio del principe, o dalle mene dei confessori di corte, o dalla protezione delle favorite, oggi si ànno a deplorarli buttati in alto, il più delle volte, da una maggioranza parlamentare, per tener favorevole la quale non si risparmiano i mezzi più immorali e corrotti.

È il *governo di partito* che, per prevalere, allontana dal Parlamento gli uomini più eminenti solo perchè suoi avversari, che sostiene i più inetti sol perchè suoi amici, che condanna ed assolve, e fa condannare ed assolvere giudicando, non già obbiettivamente, ma con criteri subbiettivi di interessi personali e partigiani.

È, in una parola, il governo che Aristotele chiamava *della ingiustizia,* poichè i governanti fanno il proprio, e non il vero interesse dei più.

È nella natura delle cose e nelle tendenze delle passioni che una forza tenda a svilupparsi a profitto esclusivo di chi l' adopera; e che colui, il quale trovasi investito di questa forza, tenda ad abusarne a suo vantaggio.

Il Governo Parlamentare è appunto su questa china.

Mentre lo Stato, rappresentando l' universalità dei cittadini, è teoricamente l' ente parziale per eccellenza, in fatto poi questa imparzialità è una pura finzione.

In realtà esiste la parzialità somma, giacchè *Governo parlamentare significa Governo di partito;* o, in altri termini, necessità di indirizzare la legislazione e la politica secondo certe idee, e tendenza quindi a confondere l' interesse dello Stato col proprio, ed a combattere, senza guardare ai mezzi, tutto ciò che gli si può opporre.

Basta leggere il libro del Minghetti: *I Partiti Politici e la ingerenza loro nella Giustizia e nell' Amministrazione* — per convincersi che il male esiste anche da noi, anzi specialmente in casa nostra.

In un eloquente discorso pronunciato a Napoli l' 8 gennaio 1880 Marco Minghetti aveva citato Aristotile per dimostrare come tutte le forme di Governo vadano degenerando: la monarchia mettendo capo alla tirannide, l' aristocrazia all' oligarchia, la democrazia alla demagogia. Egli aveva poscia cercate le cause che apportano la trasformazione del governo parlamentare, e tra queste aveva segnalate l' indebita ingerenza dei deputati in tutti gli affari pubblici concernenti lo Stato, le Provincie, i Comuni ed ancora i Corpi morali e gli istituti di beneficenza.

Ciò provocò una tempesta nella Camera: lo si chiamò insolente oratore che aveva attentato all' onore del Parlamento.

Minghetti rispose che il male che egli aveva segnalato non era proprio della sola Italia, e che, più o meno, esisteva in tutti gli Stati costituzionali, e che egli non poteva tacere una verità tanto dolorosa e manifesta, sulla quale era urgente invece far rivolgere la comune attenzione.

« Pochi anni addietro, dice il Laveleye [1] godere del sistema parlamentare era la più alta

[1] *Le forme di Governo nelle Società moderne.* — Cap. XXXIX.

espressione del voto dei popoli che ancor ne erano privi: oggidì che sussiste presso quasi tutte le nazioni civili, tranne che in Russia, si trova che funziona male, e lo si considera con indifferenza, talvolta persino con disprezzo. Uno scrittore russo che, con penna incisiva e valente, difende il governo dello Czar, diceva: la fine del nostro secolo vedrà la caduta definitiva del governo parlamentare.

Certo si è che va subendo una grande crisi in tutti gli Stati, non eccettuata la sua patria d'origine ».

In Inghilterra però i mali sono molto minori.

Colà la Corona esercita autorevolmente l'ufficio suo; la Camera dei Lordi vive di robuste tradizioni, e rappresenta una parte almeno della nazione: la Camera dei Comuni ha una larga base popolare, e non sono possibili le crisi così frequenti e gravi degli Stati Continentali, nei quali l'eccessiva preponderanza del Parlamento ha condotto invece ad una vasta e profonda corruzione di tutti gli ordini politici, « di guisa che — scrive il Brunialti [1] — un'amministrazione più autonoma

---

[1] *Il Diritto Costituzionale e la Politica nella scienza e nelle istituzioni.*

con un potere giudiziario più indipendente, *con un Sovrano che eserciti più rigorosamente i diritti suoi, un ritorno insomma alla lettera della Costituzione sembra necessaria salvezza* ».

Ed in questo si trovano d'accordo i più eminenti pubblicisti che scrissero contro la degenerazione del governo costituzionale.

Nomino Rodolfo Gneist, Gaspare Bluntslchi, Lorenzo Stein in Germania; Emilio De Laveleye nel Belgio; Erberto Spencer, Bagehot in Inghilterra; Ippolito Taine, Giulio Simon, Laboulaye in Francia; Marco Minghetti, Silvio Spaventa, Ruggero Bonghi, Giorgio Arcoleo, Pasquale Turiello, Luigi Palma in Italia.

Ma nonostante tutti i difetti che si possono imputare al Governo Parlamentare è certo però che: « ordinando lo Stato sulla base salda di una dinastia posta al di fuori e al di sopra dei partiti, per propria natura conservatrice della unità, dei diritti e degli interessi permanenti dello Stato medesimo, e chiamando i più adatti elementi della Società all'amministrazione e alla difesa sociale, in più nazioni — nè soltanto in Inghilterra — il governo costituzionale si è chiarito il migliore argomento ad un tempo contro il dispotismo e la demagogia, la miglior guarentigia

di ordine e di libertà, di unità e di varietà, di progresso e di conservazione sociale » [1].

Quale forma di governo potrebbe oggi essere più conforme all' Italia dell' attuale?

Il Governo Parlamentare può paragonarsi ad un grande albero in cui alcuni rami troppo rigogliosi impediscono agli altri di crescere. Sfrondiamo alquanto i primi se vogliamo che i secondi prendano forza e vigore. E sopratutto occorre far sì che il Governo Parlamentare, il quale non pare poter essere se non l' emanazione di un partito, riesca un governo nell' interesse di tutti.

Formidabile problema! esclama il Palma [2]; il maggiore oggi della nostra scienza che i nostri padri e i maestri precedenti, troppo occupati di ciò che più doveva essere urgente nelle loro condizioni (l' abbattimento degli arbitrî regî, aristocratici ed ecclesiastici) non si proposero neppure, e che appena oggi comincia ad imporsi alle menti più acute ed elette.

---

(1) **Palma**, *Prelezione al Corso di Diritto Costituzionale* — letto all' Università di Roma, 6 novembre 1874.

(2) *Il Diritto Costituzionale negli ultimi cento anni.*

IV

Posto, dunque, il principio che il Regime Costituzionale, o per essere più esatti, il Parlamentare in cui il primo si è trasformato, ha il gravissimo difetto di tendere *naturalmente* a curare il solo interesse di partito, mi sembra logico che sia necessario creare un organo, o se *già esiste rinvigorirlo,* il quale a quella naturale tendenza possa servire di remora.

A meglio chiarire il mio concetto cade in proposito vedere ora come venga diviso e distinto il Potere dello Stato.

*

L'argomento della divisione del sommo potere dello Stato, nel suo fondamento razionale e nel suo funzionamento pratico, fu e sarà sempre una delle più grandi questioni che si dibattono in Diritto Costituzionale.

La divisione dei poteri si è rivelata, come un fatto prima ancora che come un principio di Diritto Pubblico; giacchè, fin dai più antichi tempi, noi vediamo il potere Sovrano, che astrattamente è uno, suddiviso, sia pure in modo embrionale e confuso, fra vari organi.

La qual divisione intravide ed insegnò Aristotele, e, meglio distinta, si vide funzionare in Roma repubblicana finchè cessò coll' assolutismo cesareo.

Divisione che, sempre empiricamente, si vide nelle repubbliche italiane del Medio Evo; e più specialmente nella più gloriosa di esse, Venezia, dove vigeva il Gran Consiglio del Senato e dei Pregadi, come organi del volere; il Doge e la Signoria come organi del Potere; le Quarantie come organi dell'amministrazione della giustizia.

Ma la vera distinzione pratica ci doveva venire, in uno al sistema rappresentativo, soltanto dall' Inghilterra; e la filosofica e razionale un secolo e mezzo fa dal Montesquieu.

Non mi fermo in discussioni scientifiche sulla divisione, limitazione e coordinazione dei varî poteri pubblici; mi piace solo notare che, specialmente la civiltà odierna, ha luminosamente insegnato che il potere sovrano è meglio organato ed esercitato, con maggior guarentigia dei diritti comuni, quando viene diviso e limitato.

Per cui questa divisione dei poteri è la prima guarentigia ed il pregio supremo del governo costituzionale, nel quale non abbiamo più il concentramento dei poteri in *uno,* si chiami pure re

o popolo, ma suddiviso e coordinato tra vari organi che a vicenda si temperano.

Se il Re è il capo supremo dello Stato è però in condizioni tali da essergli impossibile di esercitare un impero assoluto: se v'è un parlamento, è però composto di due Camere che vicendevolmente si moderano; ed i loro atti non sono validi senza la sanzione regia.

Vi sono dei ministri, ma sono controllati e dal Capo dello Stato e dal Sindacato del Parlamento e dai Consigli superiori il cui avviso devono, in certi casi, seguire.

V'è un potere giudiziario; ma questo deve limitarsi a giudicare, libero ed indipendente, *secundum leges* e non *de legibus*.

Alla Reggia ed ai tumulti di piazza di un tempo si è, nel Regime Costituzionale, sostituita la sala dei rappresentanti, scelti come i più idonei, che legalmente discutono gli interessi generali della nazione; e dalla quale discussione — sostenuta da una parte dai Ministri che godono la fiducia della maggioranza dei deputati, dall'altra dagli oppositori, e tendenti gli uni a mantenere il potere gli altri a guadagnarlo — scaturisce più limpida la verità. Il che, unitamente all'intervento del Capo dello Stato, costituisce il potere *Legislativo*,

compito del quale è di tradurre i principii razionali del Diritto in disposizioni positive.

Ma perchè le leggi fatte possano essere utili bisogna che qualcuno *ponga mano ad esse,* per dirla con Dante, e le faccia osservare: ed ecco il *Potere Esecutivo,* che sorveglia appunto alla loro esecuzione.

E siccome si rende necessaria un'altra autorità che applichi le leggi ai casi speciali, si ha infine il *Potere Giudiziario.*

V

Tre, dunque, secondo la maggior parte degli scrittori, e secondo il nostro diritto positivo, sono i poteri dello Stato:

Il legislativo, l' esecutivo ed il giudiziario.

Non mancarono però coloro che distinsero ed ammisero un Potere Regio.

Primo Beniamino Constant in Francia [1].

I tre poteri politici, ha detto il sommo pubblicista, quali sono oggi costituiti, cioè il legislativo, l' esecutivo ed il giudiziario, sono tre forze

---

[1] *Cours de Politique Constitutionnelle*, Ch. I.

che debbono operare ciascuna nella sua parte al movimento generale; ma quando esse s'incrociano e si urtano tra loro e vicendevolmente s'inceppano, ci deve essere un' altra forza che le rimetta a posto.

Una tal forza non può essere in una di queste tre, perchè a lei servirebbe di mezzo per distruggere le altre; bisogna che sia al difuori e in certo modo neutra. La monarchia costituzionale ha il gran vantaggio di creare questo potere indipendente nella persona di un re, di già circondato di tradizioni, di memorie e rivestito di una potenza di opinione la quale serve di base alla sua potenza politica.

Il Re, autorità neutra ed intermedia, è in mezzo a questi tre poteri, senza alcun interesse positivo a disordinare l'equilibrio, e avente al contrario tutto l'interesse a mantenerlo. — Senza dubbio, siccome gli uomini non obbediscono sempre al loro interesse bene inteso, bisogna prendere questa precauzione: che il potere regio non possa agire in luogo di altri poteri; e in ciò consiste la differenza della monarchia assoluta dalla costituzionale.

Vediamo, per esempio, la Costituzione inglese.

Nessuna legge può essere fatta senza il concorso del Parlamento; nessun atto può essere eseguito senza la firma di un ministro; nessun giudizio può essere pronunziato se non da tribunali indipendenti.

E guardate ancora come la costituzione inglese adopera il potere regio a metter fine a qualunque lotta disastrosa e a ristabilire l'armonia fra gli altri poteri.

L'azione del potere esecutivo, cioè dei ministri, è irregolare?

Il Re destituisce il potere esecutivo.

L'azione del potere esecutivo diviene funesta?

Il Re scioglie la rappresentanza.

Finalmente, se anche l'azione del potere giudiziario diviene spiacevole inquantochè applica ad azioni individuali pene generali troppo severe, il Re tempera quest'azione col suo diritto di Grazia.

Insomma, secondo Beniamino Constant, il Re non è uomo ma un potere che sta sopra la ragione delle tempeste; è il *potere giudiziario di tutti gli altri poteri.*

Si potrà non accettare completamente tale dottrina, ma nessuno può disconoscere che abbia in se molto di profondo e di vero.

Nessuna forma di reggimento politico ha ricevute così profonde mutazioni quanto la monarchia diventando costituzionale.

Certamente il monarca costituzionale d'oggi non è paragonabile al Re dei popoli orientali da cui era ritenuto *una grande divinità sotto forma umana.*

Non è neppure « l'unto del Signore » del Medio Evo, proprietario assoluto delle terre e della vita dei sudditi.

Nè alcun re potrebbe oggi ripetere il famoso « lo Stato sono io » di Luigi XIV.

Quanti temperamenti, quanti freni rendono oggi innocuo anche il più capriccioso dei Principi.

Non è detto però, con questo, che il Re sia e debba essere materia puramente passiva; poichè se nessuno oserà oggi sostenere che, come persona fisica, sia superiore agli altri cittadini, Egli va tuttavia considerato come un' eminente istituzione nata e mantenuta nell' interesse generale.

E con questo criterio la sua *influenza* anche oggidì non può a meno di essere considerevole.

Il Principe, in una Monarchia Costituzionale, è il perno verso cui convergono, come altrettanti raggi, i vari poteri ed organi dello Stato.

Partecipa a tutti, ed in una maniera così speciale, che si comprende benissimo come qualche

scrittore abbia veduto nell' esercizio delle sue prerogative, un *potere distinto.*

Infatti, oltre l' essere riconosciuto quale Capo Supremo dello Stato (art. 5 dello Statuto), a Lui spetta, unitamente alle Camere, l' esercizio del potere legislativo (art. 3), al quale partecipa colla iniziativa (art. 10) e colla sanzione (art. 7) delle leggi; colla convocazione la proroga, lo scioglimento della Camera dei Deputati (art. 9); colla nomina dei Senatori (art. 33).

Rispetto al Potere Esecutivo, questo appartiene solo al Re (art. 5) che nomina e revoca i ministri (art. 65); nomina a tutte le cariche dello Stato, fa i decreti e regolamenti necessari per l' esecuzione delle leggi (art. 6); comanda tutte le forze di terra e di mare, dichiara la guerra, fa i trattati di pace e di alleanza, di commercio ed altri (art. 5); promulga le leggi (art. 7); provvede ai reclami delle Provincie e dei Comuni in via amministrativa.

Partecipa infine al Potere Giudiziario in quanto la giustizia emanante da Lui, viene amministrata in suo nome dai giudici che egli istituisce (art. 68) e nomina (art. 69); ed in quanto esercita il diritto di grazia (art. 8).

Dal che si vede chiaramente che, pur non ammettendo, in teoria, altri poteri oltre il legi-

slativo l'esecutivo ed il giudiziario, non si può negare però che il Capo dello Stato, essendo l'anello di congiunzione di tutti quelli suaccennati, rappresenti, in fatto, la personalità istessa dello Stato, e che, specialmente nelle monarchie, sia l'organo supremo estraneo a tutti gli altri, superiori a tutti i partiti, e dalla ingerenza efficace e reale del quale dipende il migliore funzionamento degli altri poteri.

*

Ed ecco (senza bisogno di crearlo altrimenti) trovato l'organo della cui necessità più sopra ho parlato, nel nostro stesso diritto fondamentale; per mezzo del quale organo, che va richiamato prima alla lettera ed allo spirito della Costituzione, e *rinvigorito* poi, si potrà avere un freno potentissimo contro le innumerevoli esorbitanze del Governo Parlamentare o di Partito.

Senza far pompa di bigottismo dinastico, e di feticismo di forma, credo che, almeno per ora, *la monarchia non sia di ostacolo ad alcun progresso ragionevole, nè ad alcuna libertà utile, e che la sua scomparsa, in Italia, molto potrebbe danneggiare, in nulla essere giovevole.*

Ma, appunto per questa convinzione, respingo la formula venutaci di Francia: il *Re regna e non governa*, perchè non voglio un Principe ridotto a semplice esecutore testamentario delle maggioranze.

Un popolo non sa che farsi di un puro idolo, e pretende giustamente un essere vivo, dotato di volere e di potere individuale, realmente indipendente ed attivo.

Nè credo che, solo per questo, si possa chiamare reazionaria l'aspirazione.

VI

Ora, seguitando il filo del mio ragionamento, mi chiedo:

— Data la difficoltà somma di bene esercitare le alte attribuzioni spettanti, come elemento moderatore, al Principe nell'esplicazione dei vari poteri

— Dati i nuovi e sempre maggiori uffici assegnati allo stato dal progresso e dalla civiltà contemporanea

— Data l'arte di governo assai più difficile che pel passato, i problemi più malagevoli, le

questioni più ardenti e l'onda dei contrasti, se non nei fatti, certo nei pensieri, più forte che un secolo fa, sarà facile trovare un Principe dotato di tanto ingegno, esperienza e talento politico da essere realmente elemento attivo ed efficace, e da non fallire all'altissima missione assegnatagli?

Non è esagerazione il dire che la media dei regnanti, *isolati*, non è adatta al sublime compito.

Ben pochi sono, anche il più lontanamente, paragonabili a un Carlo Magno, a un Pietrò e Caterina di Russia, a un Federico di Prussia, a un Giuseppe d'Austria, a un Napoleone.

Per cui se, isolato, il Principe non è *politicamente vitale* ed atto a raggiungere il compito altissimo che gli spetta, eppur essendo necessario che utilmente viva e che lo raggiunga, forza è concludere che bisogna aiutarlo; ossia circondare la sua persona di *consiglieri speciali* (oltre quelli assegnati dal Parlamento *sempre rappresentanti di un partito)* estranei alla politica militante, ma nella politica però consumati ed esperti, e per l'ingegno, dottrina e per la specchiatissima vita pubblica e privata universalmente conosciuti e stimati, i quali — per le qualità sopracennate difficilmente riscontrabili in un Principe — sappiano, coll'illuminare imparzialmente quest'ultimo nei

casi di maggior momento, dargli quella forza di volontà e di discrezione che necessariamente gli spetta e che da solo non saprebbe spiegare.

VII

A questo punto sorgono varie obbiezioni alle quali verrò rispondendo mano mano che procedo nello svolgimento del mio studio.

Non possò però, fin d'ora, dispensarmi dal rispondere alla più grave, e che mi si presenta più naturale e spontanea.

Come conciliare l'ufficio di questo *Consiglio speciale* che chiamerò *Privato*, e che dovrebbe essere un supremo organo consulente nell'interesse generale, colla responsabilità dei membri del Gabinetto?

L'obbiezione è più grave in apparenza che in realtà.

Prima di tutto il *Consiglio privato* non intralcerebbe in modo alcuno l'opera dei ministri, in quanto che a questi non verrebbe per nulla diminuita quella libertà di amministrazione di cui godono presentemente.

Padrone il ministro di *proporre*, padrone il Principe, illuminato dal suo *Consiglio Privato,* di accettare o respingere la proposta ministeriale; e padronissimo ancora il primo di restare od andarsene poi.

Ma dato pure che il *Consiglio Privato* diminuisse alquanto la soverchia libertà, ora degenerata in licenza, del Ministero, lungi dall'essere questo un fatto deplorabile sarebbe anzi un ottimo effetto prodotto dal suo retto funzionamento; poichè non bisogna dimenticare che il difetto principalissimo dell'odierno regime parlamentare è dato appunto dagli abusi di ogni genere commessi dalle maggioranze esorbitanti a mezzo del Gabinetto, che è il *favorito* ed il vero *comitato esecutivo* di un partito politico.

E in quanto alla tanto decantata responsabilità ministeriale osservo che essa è davvero l'araba fenice:

> Che ci sia ciascun lo dice
> Dove sia nessun lo sa.

Si parla di responsabilità penale e civile, collettiva e individuale; ma in fatto poi non essendovi, pur troppo, una legge che la regoli, esiste la sola responsabilità politica, ridotta alla

pena ridicola di perdere la fiducia della maggioranza, e di far passare in altre mani il governo della cosa pubblica.

Si apra la storia costituzionale di tutti i paesi e si *vedrà* come rarissimamente si abbia avuto un giudizio contro un ministro responsabile.

Troppi sono gli interessati a tener nascoste le accuse, ed innumerevoli quindi le più immorali transazioni.

In Italia, per esempio, dopo quasi mezzo secolo di vita parlamentare in cui non sono mancati ministri colpevoli, nessuno di loro fu chiamato a rispondere degli errori commessi.

La risposta che un ministro francese della monarchia rivolgeva ad alcuni membri del Parlamento che lo censuravano di un atto incostituzionale da lui commesso:

« *Ciò varrà però a meglio garantirmi il vostro appoggio perchè se avessi ragione non ve lo chiederei* » è la frase che rispecchia luminosamente a che cosa sia ora ridotta la responsabilità dei ministri davanti alle Camere.

E ciò è tanto vero che la pratica e la scienza del Diritto Costituzionale odierno hanno dimostrato essere insufficiente, pel retto esercizio del potere esecutivo, l'affidarsi a cotesta responsabilità teorica

dei ministri verso il Parlamento, e la quale si risolve poi in una vera irresponsabilità pratica, che si è sentita la necessità di creare intorno ai ministri dei corpi eminenti da consultarsi nei casi più importanti. Anche contro questi corpi detti *Consigli superiori* si era sollevata l' obbiezione della responsabilità ministeriale da una parte, e la loro inutilità dall'altra; e la questione è stata specialmente dibattuta in Italia.

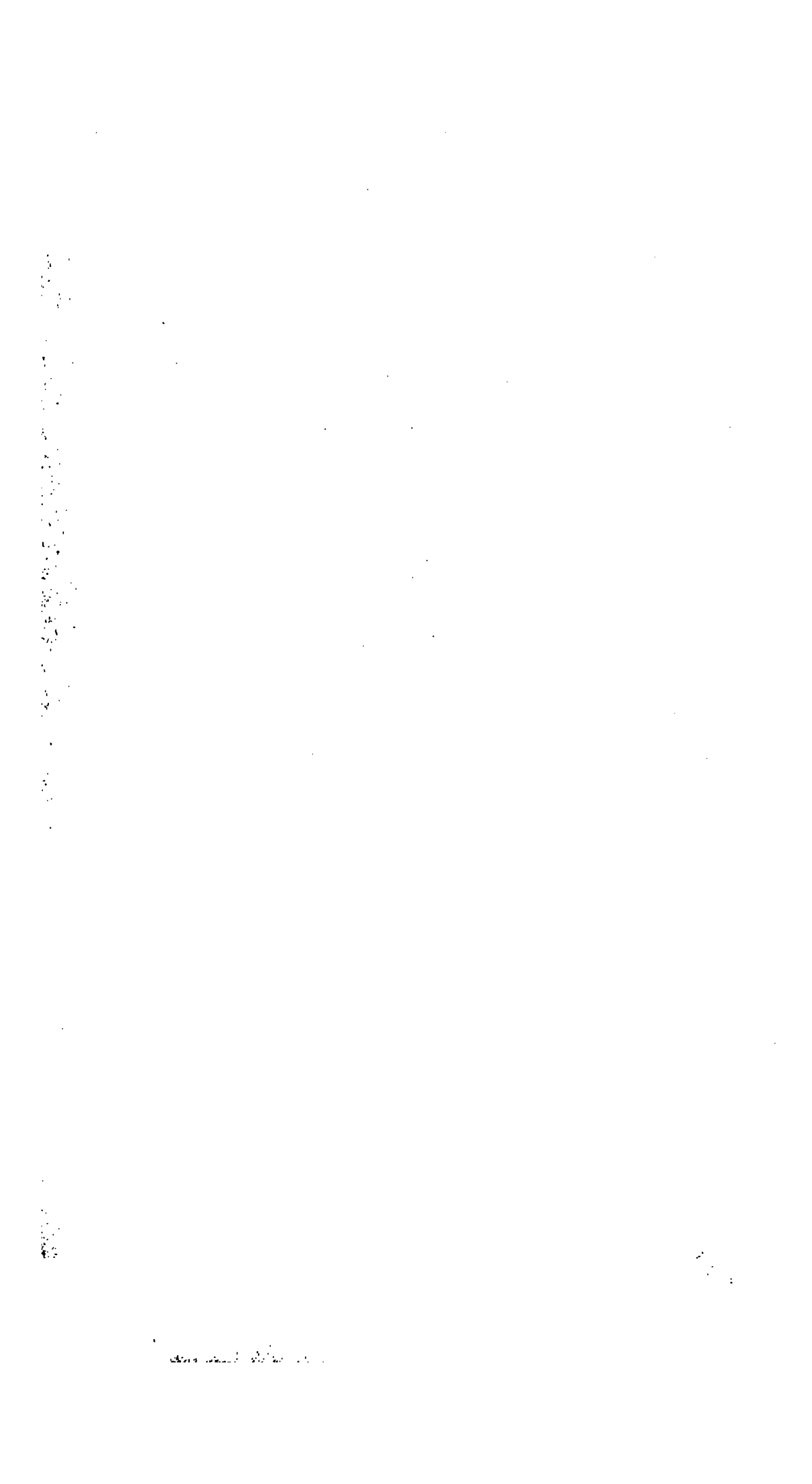
Ma il problema è stato risolto nel senso di ammettere presso ciascun ministero un Consiglio speciale, composto di funzionari provetti, forniti di determinate cognizioni, i quali possano, col tecnicismo della loro dottrina, essere di efficace cooperazione al ministro nei negozî di maggior rilievo.

Il *Consiglio Superiore,* non è un istituto destinato a coprire la responsabilità, o ad intralciare l' opera ministeriale; deve servire soltanto come freno salutare contro i possibili abusi di un Governo di partito, e che, lungi dallo scemare, cresce anzi il prestigio di un retto regime costituzionale.

L' esperienza dimostra che quando il ministro ha voluto commettere un arbitrio, o non ha raggiunto lo scopo, od ha dovuto calpestare gli avvisi del suo *Consiglio Privato.*

E credo che oggi non vi sia più nessuno che possa, in massima, dubitare della necessità dei Consigli superiori presso i vari dicasteri, poichè le obbiezioni, sollevate un tempo dagli avversari, si sono riconosciute, in pratica, destituite di fondamento.

Or bene, il ragionamento fatto a favore dei Consigli superiori presso i ministeri vale anche, a mio vedere, per l'istituzione di un *Consiglio Privato* intorno alla persona del Principe.

Giacchè se si è riconosciuta l'utilità di coadiuvare i singoli ministri e di controllarne le rispettive amministrazioni, a più forte ragione si deve sentire la necessità di non lasciare senza sorveglianza alcuna l'indirizzo generale dell'alta politica di uno stato, e senza alcun lume, ufficialmente conosciuto, la Suprema autorità moderatrice per l'esercizio retto ed oculato delle sue prerogative.

PARTE SECONDA

Le principali attribuzioni della Corona in ordine ai vari Poteri Pubblici.

A maggiore chiarezza del nostro studio sarà utile esaminare brevemente le principali prerogative della Corona in ordine all'esplicazione dei vari poteri dello Stato.

Nel suo significato più semplice la espressione « Prerogative della Corona » denota il complesso di tutte quelle garanzie statutarie ordinate per la conservazione del Regime monarchico-rappresentativo.

In detta espressione si racchiudono tutte quelle condizioni che si ritengono indispensabili a mantenere e conservare intatta la forma monarchica dello stato. Quindi la ereditarietà del Trono,

l'inviolabilità del Re, la posizione eminente del Principe ereditario, della Regina, del Reggente durante la Reggenza e di tutti gli altri principi reali, l'istituto della lista civile, degli appannaggi ecc.

Ma la stessa espressione « Prerogative della Corona » suole prendersi sotto un aspetto più largo, in un senso molto più esteso.

Vi si comprendono tutte quelle attribuzioni che sono delegate dalla stessa Costituzione al Re, come capo dello Stato, e che delineano la sua partecipazione ai vari poteri pubblici.

Se non che, anche prese sotto quest'ultimo significato, vi sono varie scuole nel modo d'intenderle.

V'ha chi distingue i poteri che il Re esercita per mezzo de'suoi ministri, dagli altri che egli esercita indipendentemente dalla responsabilità ministeriale, come un diritto maiestatico suo proprio.

Il Casanova [1] applica agli atti della prerogativa reale una distinzione impiegata dai giureconsulti in materia civile: distingue, cioè, gli atti che sono di *essenza* da quelli che sono di *natura* della monarchia costituzionale. Il Re esercita i

(1) *Diritto Costituzionale.* Leg. XIX, XXXVII.

primi in forza della sua prerogativa, tra i quali vanno computati tutti gli atti che si compiono nella più alta sfera del partito attivo e moderatore, come: la sanzione delle leggi, la nomina dei Senatori, la convocazione del Parlamento, la proroga delle sessioni, lo scioglimento della Camera, in ordine al potere legislativo; la nomina e la revoca dei ministri, il comando delle forze di terra e di mare in ordine all'esecutivo; il diritto di grazia in ordine al giudiziario [1].

Tra quelli per cui è necessario il concorso dei ministri àvvi:

le dichiarazioni di guerra, i trattati di pace, di commercio, d'alleanze ed altri;

le nomine agli impieghi dell'amministrazione pubblica e giudiziaria;

la formazione dei regolamenti ed ordinanze per l'esecuzione delle leggi.

Ed io accetto la teoria del Casanova perchè, per quanto si voglia silogizzare intorno alla responsabilità ministeriale, con cui si vorrebbe coprire ogni atto della autorità regia, sta in fatto

---

[1] Vedi in proposito il Titolo V. Cap. I, art. 71, della Costituzione del Portogallo dove tratta del *Re e del Potere Moderatore.*

però che questa, nell'esercizio di molte, ed anzi delle sue principali attribuzioni, si trova scoperta, senza potere ad alcun altro organo addossare il carico della responsabilità.

Nè ciò dovrà punto meravigliare, poichè non è questo il solo caso in cui un potere dello Stato non risponde de' suoi atti.

Risponde il potere legislativo delle leggi ancorchè sbagliate?

Risponde il giudice delle sentenze non eque?

Studiando appunto quelle principalissime prerogative regie cui sarebbe impossibile, o almeno difficile, coprire, in qualche modo, colla responsabilità ministeriale, riuscirà più facile dimostrare che, nell'esplicamento loro, dovrebbe precisamente spiegare la sua attività il *Consiglio Privato* da me difeso.

Si eviterebbe così il grave pericolo che nasce dal lasciare la Corona senza una guida *competente* ed *imparziale* nei momenti più critici e delicati non solo, ma proprio quando sfugge anche quella pura finzione, quell' ultima parvenza, quell' unica e tenuissima garanzia che si chiama la responsabilità ministeriale.

I

Le principali prerogative regie in ordine al potere legislativo.

È supremo principio di Diritto Costituzionale che il Re è uno degli organi del potere legislativo attraverso la cui funzione questo potere si esplica: *Lex cum consensu populi fit et constitutione regis.*

Secondo questo principio, al quale s' informa tutto il sistema del Governo Monarchico-Rappresentativo, la Corona interviene con alcuni suoi atti proprî in forza di apposite disposizioni statutarie più sopra accennate.

Benchè l' opera della legislazione non possa espletarsi se non nelle grandi assemblee legislative, nondimeno l' azione del Re riesce rilevante; e quantunque non possa col suo arbitrio personale sconvolgere gli ordini e la struttura dello Stato medesimo, tuttavia essendo rivestito di tanta parte della sovranità non può rimanere inerte.

Abbiamo visto or ora le principali prerogative della Corona in materia legislativa le quali possiamo qui più sistematicamente ripartire:

in *attribuzioni dirette* — quali la iniziativa e la sanzione delle leggi

ed in *attribuzioni indirette* quali la nomina dei senatori — la convocazione annuale delle Camere — la proroga delle sessioni — e lo scioglimento della Camera dei deputati.

a)

La iniziativa delle leggi.

Tre essendo gli organi del Potere Legislativo: Re, Camera dei deputati e Senato, è logico che a ciascuno di questi organi competa la facoltà di presentare un progetto di legge.

E l' art. 10 dello statuto rende incontestato questo diritto alla Corona.

La questione che si solleva a questo proposito è: se questa iniziativa sia da esercitarsi soltanto in nome del Re, ovvero personalmente dai ministri.

Tutti i migliori scrittori di Diritto Costituzionale (1) stanno giustamente per la seconda opi-

---

(1) Constant, *Politique Constitutio nelle CL V;* Balbo *Monarchia Rappresentativa*, pag. 233; Casanova, Op. cit., lib. XXIV.

nione, sembrando loro che, nel caso contrario, i ministri potessero facilmente e comodamente trincerarsi sotto l' egida del Principe.

E ciò è, ripeto, giustissimo, poichè meglio risponde alla sincerità costituzionale.

Eppure non mancarono in Italia ministri che, per vedere più facilmente accolti i loro disegni, non si fecero scrupolo di mettere avanti, nei loro progetti di legge, la Corona, di cui si servirono, come di bandiera, per far passare una merce di contrabbando.

Alludo alla riforma elettorale del 1876, proposta dal Ministro Nicotera il quale, per assicurarsi l' appoggio anche dei più conservatori, non si peritò di *sfruttare l' inesperienza politica* del sovrano mettendone avanti il nome, quasi fosse quella riforma l' espressione del pensiero di Lui.

b)

La sanzione delle Leggi.

È il perfezionamento, quasi il suggello della legge stessa: ed è l' attributo reale più importante pel quale può dirsi che il Re esercita veramente il potere legislativo.

Secondo l' ordinamento costituzionale dello Stato italiano, la sanzione del Re ai progetti di legge approvati dalle due Camere è un elemento essenziale per il libero e naturale esplicamento del potere legislativo: è un atto di sua libertà.

Il Re, come capo dello Stato, rappresentando l' unità e gl' interessi permanenti dello Stato in mezzo all' urto dei Partiti Politici, che si agitano nelle assemblee legislative, può, negando la sua sanzione, impedire che si eseguisca come legge un provvedimento immaturo, inopportuno, approvato dalle Camere.

Le rappresentanze elettive non hanno certo il privilegio della infallibilità.

Se la *iniziativa* delle leggi, spettante nominalmente al Re, in fatto è lasciata ai ministri, la *sanzione* invece è un atto che deve compiersi personalmente dal Re; è un vero atto regio che, male usato, potrebbe dar luogo a seri e vari conflitti o tra parlamento e sovrano, o tra il potere legislativo e l' intera nazione.

Certamente che, coll' attuale Governo di Gabinetto, in virtù del quale i Consiglieri della Corona godono contemporaneamente la fiducìa del Re e delle Camere, *difficilmente* potrebbe verificarsi ciò che avvenne in Inghilterra nell' anno 1707,

quando la regina Anna negò la sua sanzione al *bill* sulla milizia in Iscozia. Altre armi la costituzione dà al Sovrano per respingere un progetto di legge invece di aspettare proprio di usare dell' ultimo mezzo qual' è la sanzione, il rifiuto della quale porrebbe la Corona a fronte delle Camere.

Ho detto: *difficilmente* ma non ho detto *impossibile*.

Che dire se una legge la cui iniziativa poteva piacere al Sovrano, gli ritornasse poi, per ottenere la sanzione, così trasformata dalla discussione parlamentare da non essere più quella proposta, e quindi inatta a raggiungere lo scopo che, colla medesima, la Corona si era prefisso?

Si presenterebbe allora il grave dilemma:

o negare la sanzione, e vorrebbe dire mettersi in conflitto col Parlamento e col Gabinetto;

o accordarla, e potrebbe significare approvazione di una legge errata.

Si vede quindi quanto sarebbe necessario tenere *imparzialmente* illuminato il Principe nelle circostanze che accompagnano e giustificano la proposta di una legge e la relativa sanzione, ovvero il rigetto.

---

c)

La nomina dei Senatori.

Non v'è popolo libero, antico o moderno, che non abbia avuto e non abbia un Senato; poichè appunto a formare e a manifestare interamente il volere nazionale non basta un organo solo, sia pure importante, come da noi, la Camera dei deputati. Quante volte un' assemblea, sia pure composta d'uomini eminenti (ed anzi spesso per questo) [1] ha errato: quanti giudizi falsi perchè mossi dalla passione, od errati perchè figli di una impressione subitanea.

Di qui la necessità di un' altra Camera che ritorni sulle deliberazioni della prima e le cancelli o le emendi.

A queste ragioni se ne aggiunge, specialmente ai tempi nostri, un' altra non meno importante: quella della esorbitanza della Camera dei deputati contro cui il Senato deve servire di remora.

Prescindendo dai vari sistemi di composizione del Senato, ci basti sapere che il nostro *è* di *nomina regia*, regolata dall' art. 33 dello Statuto.

---

[1] Vedi l'opuscolo del Sighele: *Contro il Parlamentarismo.*

Ho detto *è*, ma era più corretto il dire: *dovrebbe* essere di nomina regia; poichè questa, lettera morta nella carta costituzionale, è lasciata, di fatto, al capriccio dei ministri che eleggono *chi, come*, e *quando* a loro piace.

Il Senato, come viene oggi costituito, ha grandi difetti, a rimediare i quali alcuni suggeriscono delle riforme nel sistema di elezione.

Prescindendo ora dalla convenienza e dalla opportunità dei rimedi da taluno accennati, e quali e come dovrebbero attuarsi, è certo però che, qualunque essi fossero, presenterebbero delle difficoltà non indifferenti, per cui non esito a dichiarare che la miglior riforma, per ora, del Senato in Italia sarebbe che il Principe fosse bene illuminato nella nomina dei Senatori e che i ministri non avessero, in proposito, quella sconfinata libertà di cui abusano nelle così dette *infornate*.

Le quali vengono fatte ad uso e comodità dei medesimi, per introdurre in un altro consesso:

o chi ha reso loro un servizio più o meno lecito,

o un candidato alla deputazione *bocciato*,

o un grande elettore di un dato collegio politico,

o un qualche altro santo smesso che non trova più adoratori.

Quanto siamo oggi lontani dal Senato dell' antica Roma che parve all' ambasciatore di Pirro un consesso di re.

Oggi non solo vediamo innalzati a quest' altissima carica coloro

« Che visser senza infamia e senza lodo »

(pazienza di ciò!) ma perfino dei delinquenti che il Senato stesso, usando di una facoltà concessagli dallo statuto, deve respingere, senza poter però impedire che molti giungano ad assidersi sugli agognati scanni.

Immoralità giunta al punto che un bel giorno (anzi brutto giorno) su circa *trecento* senatori, se ne ebbero ad enumerare *tre* accusati di turpi delitti. Per cui — incredibile ma vero! — si verificò allora il fatto doloroso: che *la media della delinquenza del Senato italiano era superiore alla media della delinquenza comune.*

E tutto ciò in causa dei mercati vergognosi, delle immorali transazioni che avvengono innumerevoli tra i ministri e gli aspiranti a Palazzo Madama, divenuto ormai un ricovero per gli invalidi politici.

Ciò nonostante credo che, quando sia mantenuta nella sua purezza, non ci sia, almeno per ora, miglior sistema di nomina dei Senatori che la Regia.

Ma perchè il Senato sia *qualche cosa,* bisogna che ogni Senatore sia *qualcuno* ha detto Montalembert: la grande urgenza starebbe appunto nel far sì che la nomina non fosse regia soltanto di nome, ma avesse la sua estrinsecazione pratica.

Se il Senato deve essere un organo moderatore delle esorbitanze della maggioranza della Camera dei deputati e del Ministero che ne è un comitato esecutivo, come si può ottenere lo scopo se la sua nomina viene lasciata in balìa di capipartiti, quali sono i ministri, che possono, con una nuova *infornata* di Senatori, spostare una maggioranza ostile e far approvare qualunque legge?

Se sorgono conflitti tra i poteri dello Stato o tra gli organi di uno stesso potere, la nomina di nuovi senatori può essere uno dei mezzi adatti a scioglierli; come potrebbe essere, invece, più utile, in altre circostanze, sciogliere la Camera o licenziare il Ministero. Il Principe — *qui est un être à part, au sommet de l' édifice* — come lo chiama Beniamino Constant, ha quindi bisogno di essere libero, indipendente ed imparzialmente

illuminato e consigliato in questa importantissima sua attribuzione.

Ma questo Consiglio assennato ed imparziale è mai possibile possa venirgli dai ministri parlamentari che sono *parti direttamente interessate?*

Non si potrà ad essi negare una certa influenza nella scelta dei senatori: ma dal *consiglio* alla *nomina effettiva per parte loro,* come avviene oggidì, ci corre come dal dire al fare.

Propongano pure i ministri parlamentari; ma il Principe, coadiuvato da *consiglieri privati,* deve vagliare e, se fa d' uopo, respingere le proposte ministeriali.

d)

Convocazione delle Camere.

Le Camere per riunirsi hanno bisogno della espressa convocazione del Re.

Lo Statuto non parla del tempo in cui sia bene convocarle; se non che ad evitare il pericolo che la Corona potesse arrogarsi, per un lungo periodo, il potere di governare senza il concorso del Parlamento, lo Statuto sancisce come obbligo la convocazione *annuale.*

Ma appunto perchè lo Statuto nulla prescrive di preciso relativamente al tempo della convocazione, tanto più difficile si fa l' esescizio della prerogativa regia in proposito.

Si dirà che il Principe esercita questa regia prerogativa sotto la responsabilità del Ministero; ma abbiamo visto, sia pur di sfuggita, a che cosa si riduca, in fatto, questa decantata responsabilità. Osserviamo intanto che il Parlamento è stato, in questi ultimi tempi, chiuso nei mesi d' inverno e di primavera, epoche più propizie ai lavori parlamentari.

Ci sarà stata una vera ragione d' interesse generale?

È molto dubbio; e credo invece che, a quello pubblico, sia prevalso l' interesse personale e di partito.

e)

Chiusura e proroga delle Sessioni.

Costituzionalmente essa è l' atto con cui la Corona sospende temporaneamente la seduta delle medesime.

Di questa prerogativa la Corona ne usa, o per fare atto di deferènza verso lo stesso Parlamento

in quanto che prima dello scioglimento della Camera dei deputati si fanno terminare le sedute con decreto di proroga della Sessione; o questa sospensione dei lavori parlamentari è alle volte una necessità di ordine politico e s' impone come mezzo per far tacere la tribuna nei momenti di straordinaria eccitazione nei partiti e per dar tempo agli animi di ritornar nella calma indispensabile alle discussioni legislative.

Così si verificò nel gennaio e febbraio del 94 qnando, pei noti fatti di Sicilia e della Lunigiana, si sentiva il bisogno di non intralciare in modo alcuno la condotta del governo che assumeva la grave responsabilità degli Stati d' assedì e di tutte le leggi eccezionali.

Ma non si può dire altrettanto a proposito della proroga dell' ultima sessione che si era appena aperta; (1) proroga strappata alla Corona con un decreto che, col linguaggio degli antichi giuristi, si dovrebbe dire *orrestizio* e *surrestizio*, poichè la Corona viene indotta completamente in errore con falsate relazioni.

Se nel primo caso si comprende l' uso di un diritto che la Costituzione concede al Capo su–

---

(1) Alludesi a quella del dicembre 1894.

premo dello Stato, per usarne in casi eccezionali e gravi e nell' interesse generale, non si giustifica però quando questa alta prerogativa venga sfruttata dai ministri come arma di difesa o di offesa nel proprio interesse personale o di partito.

Stando all' apparenza è certo che il paese non è mai così tranquillo come quando il potere legislativo è in campagna, l' esecutivo alla caccia o ai bagni e il giudiziario in ferie...

Ciò non vuol dire però che sia un bene esigere a sistema di governo la chiusura delle Camere quando alti problemi ci stanno sopra.

f)

Scioglimento della Camera dei deputati.

Essendo talora necessario mettere in armonia il potere *esecutivo* col *legislativo* si è affidata al Capo dello Stato il diritto di sciogliere la Camera dei deputati.

Diritto che egli esercita, come abbiam visto, piuttosto come elemento moderatore dei partiti politici, che come organo del potere legislativo.

Nell' esercizio di questa prerogativa che è la maggiore che gli compete in ordine al Parla-

mento, il Capo della Nazione, specialmente in un regime monarchico, valuta le alte ragioni di Stato che non si possono mai precisare *a priori*, tiene conto della situazione del paese di fronte alle lotte parlamentari, si abbandona, in una parola, al suo talento politico.

Nè questo scioglimento della Camera dei deputati può venire interpretato come una negazione dei diritti del Paese : ne è anzi la conferma, perchè attesta che il Capo dello Stato, in un dato momento, si rivolge alla nazione da cui attende, come da giudice supremo, la soluzione di un grave problema.

Questa prerogativa spettante al Re ha dato luogo a molte e lunghe dispute tra gli scrittori di Diritto Costituzionale, appunto perchè sembrava ad alcuno diritto troppo pericoloso di cui un Capo dello Stato, suggestionato da' suoi ministri, avrebbe potuto abusarne.

Con questo criterio, fu negato tale diritto al Presidente degli Stati Uniti d' America.

Riconosco che è bene conservarlo perchè, quantunque i deputati siano gli eletti della nazione, ed anzi appunto perchè rappresentanti di partiti e di gruppi, si fanno, molte volte, partigiani ed intransigenti: appunto perchè devono essere

interpreti della pubblica opinione si devono sciogliere quando questa più non rappresentano.

Se una data Camera, eletta in una data epoca, rispecchiava i sentimenti generali del paese, non vuol dire che oggi, a tre o a quattro anni di distanza, dopo avvenimenti vari verificatisi, ne sia tuttora la fedele interprete.

Molte volte anzi elettori ed eletti si trovano discordi perchè le elezioni sono come una fotografia istantanea che coglie un cavallo di galoppo, e così sempre lo rappresenta, anche quando il cavallo si è coricato da un pezzo.

Guai se, dopo la sconfitta di Novara e la cocciutaggine della Camera subalpina, la Corona non avesse avuta la facoltà di scioglierla e di formarne un' altra più consona ai veri interessi del paese.

Ma, d' altro lato, riconosco che questo diritto di annullare la rappresentanza nazionale ha assunto talvolta l' apparenza di un colpo di Stato con cui un ministro ha creduto opportuno di liberarsi di una Camera che, forse per ragioni tutte private e partigiane, più non gli garbava.

Ripeto che questo diritto, insieme a quello della nomina dei ministri come vedremo più avanti, è il principale della Corona, la quale può

quindi dar prova della superiorità della Monarchia sopra la forma repubblicana col mostrarsi estranea e superiore ai partiti, specialmente a quelli di un giorno, avendo solo di mira l' interesse generale che dura sempre.

Per ciò è indispensabile, più che in ogni altro esercizio della prerogativa regia, quell' alta virtù che deve sempre accompagnare l' esplicazione di qualsivoglia ufficio del principe, perchè di questo non si abusi o non se ne faccia un uso poco felice.

II

Le principali prerogative regie in ordine al Potere esecutivo.

Secondo la formula inesatta dello Statuto, il Potere esecutivo apparterrebbe solo al Re.

In realtà poi Egli ne è solamente il Capo poichè è riposto quasi interamente nel Gabinetto che lo esercita sotto l' alta sorveglianza del Parlamento, il quale ha il diritto di Sindacato sui vari rami dell' amministrazione; quello di voto sulle leggi finanziarie; e l' altro di accusa e di giudizio dei ministri.

Appunto per questa lata sorveglianza del Parlamento, o meglio dell' opposizione, e perchè quasi tutti gli atti del potere esecutivo cadono, o almeno dovrebbero cadere, sotto la responsabilità dei ministri, non mi fermerò sui singoli atti del potere esecutivo.

Passerò ad esaminare quelli su cui la Corona più specialmente può far sentire la sua alta influenza: ed anzi tutto quella che è la più importante, non solo per quanto riflette il potere esecutivo, ma l'intero esercizio delle prerogative regie, e cioè:

a)

La Nomina e Revoca dei Ministri.

Lo statuto riconosce la più ampia libertà di azione nel Re a proposito dell' esercizio di questa prerogativa; e la formula non potrebbe essere più esplicita:

« Il Re nomina e revoca i ministri » art. 65.

Ciò non toglie però che il Principe non debba attenersi, nella scelta, a certi criteri.

I ministri, da scegliersi, debbono essere uomini politici benevisi anzi tutto alla Camera dei

In Inghilterra il voto che fa cadere i ministeri designa già i successori: in Italia, invece, si presentano possibili parecchie combinazioni nelle quali sono interessate le più fiere rivalità, ed in lotta le ambizioni più illegittime.

In mezzo a questo *mare magnum* qual navigante saprebbe, da solo, orientarsi e dirigere la nave a porto sicuro?

Ma dato anche che l' indicazione della maggioranza parlamentare sia chiara, non è detto che si debba sempre e necessariamente obbedire dal Principe.

Deve sopratutto interpretarla; deve accoglierla, per dirla con un termine legale, col beneficio dell' inventario. Vi sono dei casi in cui bisogna andar contro anche a questa maggioranza se si vuol fare il vero interesse del paese.

Leopoldo I del Belgio toglie, nel 1871, il portafoglio al suo primo ministro compromesso in loschi affari: ha contraria la Camera, ma favorevole il paese.

Luigi Filippo invece che vuole, ad ogni costo, sostenere Guizot ha favorevole la Camera ma contrario il paese, e perde il trono.

Dal che si vede di quanto momento possa essere l' influenza personale del Principe nella

formazione e nei cambiamenti dei Ministeri; e quanto tatto politico si richieda in lui perchè possa apprezzare le varie circostanze relativamente alla scelta dei ministri nella quale, più che in ogni altra sua funzione, si *parrà la sua nobilitate* come vero elemento moderatore.

E qui sopratutto si sente fortemente la mancanza di ottimi ed imparziali consiglieri della Corona la quale (assurdo ma vero!) *resta completamente abbandonata proprio nel momento più critico che corre, tra l' agonia di un cadente, e la nascita di un novello ministero.*

E dove ed a chi potrebbe domandare il Principe, come già i poeti pellegrini del Purgatorio,

« Mostratene la via di gire al monte? »

Ai morituri o ai nuovi candidati?

Essendo tutti parti in causa, non c' è da sperare serenità di giudizio nè dagli uni nè dagli altri.

Ugualmente dovrà dirsi se vengono chiamati ad illuminare la Corona l' ex ministro A . . . o il capo gruppo B . . . o il Presidente della Camera, o quello del Senato; poichè tutti guardano le cose attraverso il prisma del loro partito, il cui motto è: « *adversus hostem aeterna auctoritas* ».

Certo che, specialmente nei primordi della nostra vita parlamentare, la Corona ha superate crisi gravissime anche senza la cooperazione di *Consiglieri speciali:* ma non mi parrebbe questa ragione seria per respingerli sempre.

È vero che pochissimi regni s' iniziarono con auspici così tristi come quelli di Vittorio Emanuele: ma è vero altresì che pochi principi ebbero la tempra e il tatto politico di Lui.

Quando, dopo la disfatta di Novara e nonostante l' erario esausto, la maggioranza della Camera voleva, ad ogni costo, continuare la guerra coll' Austria, ed additava al Re i consiglieri da scegliere, egli non si curò della Camera; volle e fece una politica di raccoglimento che era l'unico rimedio al disastro subito.

Guai se, in quella crisi terribile, egli si fosse rassegnato ad essere un semplice e meccanico *elettore* di ministri, o uno scrupoloso osservatore dei dettati della maggioranza come alcuni, idolatri del più esagerato parlamentarismo, vorrebbero.

Egli invece respinge le teorie del costituzionalismo puro, e direi anzi volgare, e col famoso proclama di Moncalieri (20 novembre 1849) interviene personalmente in favore della politica che gli sta a cuore.

Sarà stato un atto incostituzionale finchè si vuole (anche il D'Azelio lo chiamò tale), ma fu la salvezza del Piemonte e della causa italiana.

Ed un altro fatto che dimostra una volta di più quanta sia l'importanza della prerogativa regia nella formazione e nei cambiamenti dei Ministeri, e quanto male o bene possa fare l'una piuttosto che l'altra scelta *se il Principe non è assennatamente illuminato* intorno alle condizioni politiche, un altro fatto, dico, ebbe a verificarsi nel settembre del 1864, quando si trattò del trasferimento della capitale da Torino a Firenze.

Era presidente del Ministero il Minghetti che aveva sostituito il Farini colpito da crudele infermità.

« Quel Ministero, come tutti gli altri italiani fino al 1870, era preoccupato, dice il Palma [1], dal pensiero di liberare Venezia e Roma. Per la Venezia allora non vi era occasione favorevole; per Roma, era impossibile andarci finchè la bandiera francese vi sventolasse.

Parve a quei governanti di avviare, se non di sciogliere, la grande questione negoziando colla

---

[1] *La Prerogativa Regia nelle formazioni e cambiamenti dei Ministeri — Questioni Costituzionali.*

Francia lo sgombero dei Francesi dall' Italia, mediante l' impegno di non assalire e di non fare assalire Roma.

La Francia consentiva a liberarsi da quella grave occupazione che gli stava addosso come un pezzo di macigno, ma non intendeva di abbandonare il papa, ed essere fatta responsabile della sua caduta. Volle per ciò qualche guarentigia degli intendimenti pacifici dell' Italia rispetto al dominio temporale rimasto al papa. Parve essere questo il trasferimento della capitale, la quale, a Torino, ai confini com' è dell Italia, non poteva essere che provvisoria.

Il Ministero pare credesse inoltre che le difficoltà le quali s' incontravano a governare l' Italia dipendessero molto dalla posizione della capitale, e che esse sarebbero appianate da un cambiamento.

Si addivenne quindi alla famosa convenzione del 15 settembre 1864, per la quale la Francia assumeva l' impegno di sgombrar Roma, l' Italia quello di non assalirla e di non farla assalire, e di trasferire la sua capitale.

Il Re, benchè a malincuore lasciasse Torino, accettò i concetti de' suoi ministri, *scegliendo però e a gran ragione, contro il parer loro, Firenze.*

ranza, non diventasse causa di tali contrasti nella nazione da richiedere sanguinose repressioni; e se non valeva meglio di ridar la pace allo stato, esercitando il suo ufficio regio, di ritirare ai ministri la sua fiducia dimettendoli e chiamando altri, a suo giudizio, più adatti a comporre a pace gli animi e ad ordine lo stato ».

Il Re si appigliò a questo secondo partito: quindi si lesse nella *Gazzetta Ufficiale* d'Italia dal 24 settembre 1864, questa memorabile nota: « S. M. avendo stimato conveniente che il Ministero attuale, desse le sue dimissioni, questo le ha rassegnate ieri nelle sue mani ». Ed ecco un caso di revoca totale del Gabinetto, nonostante che questo godesse la fiducia del Parlamento. Non sempre, ripeto, godere la fiducia dei deputati vuol dire avere quella del paese.

Quante volte i favoriti della Camera sono invisi alla pubblica opinione, e gli ultimi ad essere consapevoli della propria impopolarità sono appunto i ministri stessi.

Gli uomini che siedono al Governo, diceva a questo proposito il Cavour [1], non si avvedono mai quando diventano impopolari: la è una grazia

---

[1] Artom e Blanc, *Cavour in Parlamento*.

di Dio che hanno i ministri come i... mariti; ed il Principe deve accorgersene in loro vece.

A chi meglio volesse vedere l'azione esercitata, presso di noi, dalla Corona in ordine ai cambiamenti ed alla formazione dei ministeri, potrebbe vedere il bellissimo studio del Palma sopracitato da cui si vede raramente avere i ministri data libertà alla Corona di esercitare la sua alta prerogativa nell' interesse generale; ma molte volte anzi averle creato d'intorno tale confusione di ministeri di destra o di sinistra, d'affari o di conciliazione, contendentisi a vicenda il potere, che si trae facilmente questa conclusione: Il miglior consiglio per la Corona è quello di non prenderne alcuno da coloro che sono direttamente *parti in causa,* e di circondarsi soltanto di persone che, dotate di senno politico e di una incorruttibile onestà pubblica e privata, nè legate (in modo alcuno) a gruppi od a coalizioni, possano esserle sicura garanzia di un giusto consiglio.

---

b)

Politica Estera.

Parlando degli atti della prerogativa regia dissi di accogliere la teoria del Casanova che li distingue in atti di *essenza* ed in atti di *natura;* ed il Casanova pone tra questi ultimi (esercitati dal Principe non come vero elemento moderatore ma coperto totalmente della responsabilità ministeriale) la potestà *di fare trattati* e quella di *formulare decreti e regolamenti.*

Ma nonostante il *necessario* concorso dei ministri a me sembra questo un altro campo in cui un *Consiglio Privato* potrebbe spiegare la sua attività.

In fatto di trattati internazionali è principio ormai accettato da tutti che il Gabinetto dirige la politica estera, la quale cade quindi sotto il sindacato del Parlamento.

E sta bene: ma a questa prerogativa della Corona relativa ai trattati si dà solitamente una estensione troppo ampia.

In Italia, ove pure le prerogative regie non sono mai spinte troppo avanti neppure nei casi in cui sarebbe tanto utile nel Re una forza d'iniziativa

o di resistenza, si vuol dare un' ampiezza talora esorbitante a questa facoltà del potere esecutivo di poter addivenire a contratti senza il previo consenso delle Camere.

Lo Statuto sancisce che *i trattati i quali importino un onere alle finanze dello Stato non possano avere effetto se non dopo ottenuto l' assenso delle Camere.*

Ma, viceversa, si mantiene, per parte del Governo, il più assoluto segreto nella stipulazione dei trattati di alleanza che pur così grave fanno sentire, sulle nazioni contraenti, il peso di materiali dolori.

Comprendo che sia bene mantenere, per parte del Governo, una certa riservatezza, ma quando vedo i ministri succedersi con ridda vertiginosa, mi domando: quale coerenza di indirizzo può riscontrarsi in un ramo così delicato del pubblico reggimento?

La infelice politica estera di un gabinetto, garantita dalla sola finzione della sua responsabilità, può trascinare ad un tratto due popoli sul campo di guerra; o, nella ipotesi più favorevole, seminare tra loro tali e tanti odî da far perdere ogni speranza di una mutua riconciliazione.

Dei mali economici che tuttora sì acerbamente travagliano il nostro paese, e si ripercuotono su tutte le funzioni della sua vita, troppa parte ebbe origine dalla politica estera

c)

Potestà di fare decreti e regolamenti.

Questa potestà di fare decreti e regolamenti necessari per la esecuzione delle leggi, *senza sospenderne l'osservanza o dispensarne*, è data al Principe dall'art. 10 dello Statuto.

Ma quante violazioni, per colpa di ministri, ha subìto, in questo punto, la legge fondamentale dello Stato.

Quanti decreti, specialmente in questi ultimi tempi, muniti della firma sovrana (in buona fede data ma con inganno strappata) sono *incostituzionali,* e dovrebbero quindi essere inefficaci perchè in contraddizione o eccedenti i limiti delle leggi.

Quante usurpazioni verificatesi, proprio in questi giorni, nel campo ed a danno del *potere legislativo* per opera dell' *esecutivo* il quale è venuto, così, distruggendo quella divisione dei poteri

il cui rispetto forma la base e l' essenza degli ordini costituzionali.

E si vorrà negare che, con un *Consiglio speciale,* che avesse illuminato il Principe le quante volte era invitato a porre la sua firma sotto un decreto violatore dello statuto, la buona fede di Lui, non sarebbe stata dolosamente sorpresa?

d)

Leggi eccezionali.

Cade in acconcio accennare altresì alla necessità ed alla costituzionalità o meno di *leggi eccezionali.*

L' art. 14 della Carta francese del 1814 dava al Re il diritto di emanare ordinanze eccezionali *pour la sureté de l' État.*

L' abuso che di questo diritto fece Carlo X, ingannato da pessimi consiglieri, oltre al portare alla reazione di luglio violatrice della Carta, costò ai Borboni la perdita del trono e l' espulsione dalla Francia.

Da noi nulla dice lo Statuto; ma, in compenso però, molto e forse troppo si è fatto.

Prescindendo dalla considerazione che tutti vorrebbero veder formulata e, per quanto è possibile, precisata una legge intorno al così detto « Stato d' assedio », ovvero venisse, come la *Legge marziale* in Inghilterra, promulgata, caso per caso, con un atto del Parlamento, riconosco che, in certi casi eccezionali, la prudenza politica e la *suprema lex* della salute pubblica impongono di contrapporre ad estremi mali estremi rimedi.

La *legalité tue,* diceva un abile ministro; e quante volte danneggierebbe se gli uomini politici che dirigono lo Stato osservassero, in certe circostanze anormalissime, piuttosto la lettera della costituzione che la legge naturale.

« Io sono ben lungi dal biasimare (dice un pubblicista non sospetto di sentimenti reazionari) (1) che nei casi di urgente necessità si ricorra al potere assoluto sotto forma di una dittatura temporanea.

Libere nazioni ricorsero volontariamente in altri tempi a siffatto rimedio siccome indispensabile a guarire alcuni mali del corpo politico che non potevansi estirpare con mezzi meno violenti. »

Ed io aggiungo che se « le droit de révolution ne s' ecrit point » ugualmente non sempre

---

(1) STUART MILL, *Governo Rappresentativo*, C. III.

si può scrivere quello della legittima difesa per parte dello Stato; e che se sonvi dei giorni in cui basta la tattica di Fabio Massimo a salvare un paese, ve ne sono degli altri in cui questo sente il bisogno di un Scipione.

Ma, d'altro lato, non è bene sostituire spesso al regno della legge quello della forza.

In Francia per esempio (lo nota giustamente Ersckine May) [1] hanno fatto più male alla monarchia i bigotti di lei, cogli eccessi del loro zelo al tempo della restaurazione, che i più acerrimi suoi avversari. Le reazionarie giornate del luglio furono la morte della monarchia.

E si noti ancora che, anche alle fazioni, e specialmente ad esse, è di leva e di prestigio la persecuzione quando è eccessiva, non saggia ed ingiustificata.

Quanti martiri a buon mercato si sono avuti in questi ultimi tempi di reazione antisocialista; quanto strascico di odî e di rancori hanno resa più acerba l'ora presente.

Il che dimostra che quando l'uomo politico si lascia guidare dalla paura non ha più la percezione giusta dello stato delle cose — ***rerum***

---

(1) *La Democrazia in Europa.*

nomina amittit; et ubi solitudinem facit, pacem appellat.

In materia di tanta gravità quanto sarebbe utile e necessaria l' opera di uomini che spassionatamente valutassero le circostanze, ed avessero autorità di dire al Principe che: *Se è giusto combattere la licenza quando prende la maschera della libertà, chi la combatte non deve essere l' arbitrio vestito del mantello dell' ordine.*

III

Le principali prerogative in ordine al potere giudiziario.

a)

Nomina ed istituzione dei giudici.

Uno dei più gravi abusi, sarei per dire il maggiore, commesso quotidianamente dal *potere esecutivo*, è la sua indebita ingerenza nell' amministrazione della giustizia.

L' aristocratica repubblica veneta aveva per massima di governo: *pane in piazza e giustizia in palazzo;* pare invece che del tutto contraria sia quella dei governanti nostri.

Non è frase retorica quella di un ex presidente di Cassazione ed ex ministro che: *troppe volte i giudici rendono non sentenze ma servigi;* e l' altra spiritosissima, pure di un magistrato, che: *se una sentenza, spiacente in alto, rimane per forza maggiore* **irrevocata,** *vengono poi* **revocati** *i giudici.*

Quando queste indebite ingerenze del potere esecutivo nelle aule della giustizia si fan sentire nelle nomine e nelle promozioni, nei richiami e perfino nelle rimozioni dei giudici posti (ahimè) alla sua dipendenza, allora ditemi: Qual è il giudice il quale non tremi quando gli si dica: *se assolvi Gesù non sei amico di Cesare?*

E pensare che certe sentenze *comandate* vengono proferite in nome del Re che tutto ignora e da cui dovrebbe emanare la giustizia somma; e che le promozioni e le revoche, le nomine e gli improvvisi trasferimenti che si fanno in suo nome, ma all' insaputa di Lui, sono premi e punizioni illecite.

A sanare in parte, se non a togliere del tutto questa cancrena, varrebbe certo il rimettere ad una commissione apposita, *assolutamente indipendente e veramente attiva* (ciò che non è oggi la Commissione consultiva sedente presso il Ministero di

grazia e giustizia) le nomine e le promozioni, i traslochi e le rimozioni dei giudici, spettanti costituzionalmente al Principe: e l'alto controllo su l'operato di questa commissione potrebbe spettare analogamente al *judicial committee del Privy* inglese, al *Council, Consiglio Privato* della Corona.

Sarebbe l'unica via di salvezza per la magistratura colpita mortalmente in questi ultimi tempi; ma sarebbe, quel che è più, il trionfo della giustizia sulla immoralità più sfacciata.

b)

Diritto di grazia.

Altro ufficio da disimpegnarsi da un *Consiglio Privato* sarebbe il controllo sul Diritto di grazia, concesso dallo Statuto alla Corona, della quale forma il più splendido gioiello.

Non manca chi ha combattuto e combatte questa prerogativa che fu oggetto anzi di molte censure per parte di Bentham e di Beccaria. Il che dimostra quanto essa sia gelosa; e che, male usata, offenda la giustizia cui dovrebbe invece, applicata in taluni rarissimi e specialissimi casi, servire di complemento.

Si invoca da qualche scrittore una legge che regoli il diritto di grazia: — si risponde da altri che questo diritto non si potrebbe discutere, giudicare e misurare alla stregua degli atti ordinari governativi, imperocchè risalga ad una sfera più alta, ed attinga le sue aspirazioni più pure nei moti generosi del cuore.

Alcuni vorrebbero togliere al Principe quest' alta e gelosissima prerogativa per abbandonarla alla competenza del Parlamento.

Falsa tesi! Basterà, in contrario, ricordare che non è ancora trascorso un secolo dal caso di quel condannato francese, la cui grazia fu dal Parlamento negata al Principe che in suo nome la chiedeva, e che, poco dopo la decapitazione, fu riconosciuto affatto innocente.

Un corpo collettivo non sa sentire rimorso per una morte ingiustamente arrecata; come, viceversa, il sentimento della gratitudine richiede, per manifestarsi, la conoscenza personale di un benefattore, non quella astratta di un corpo politico o di un ente morale verso il quale non sentiamo di poterci legare.

A nessuno quindi, più che al Principe, si compete il Diritto di grazia; la quale, se da una parte è la gemma più risplendente della Corona,

è dall' altra *l' annullamento legale della giustizia* come dice il Lieber. [1]

L' esercizio quindi di questa somma prerogativa è gelosissimo e della più alta importanza, la quale cresce e si fa di maggior momento quando si esplica quell' altro *diritto di amnistia* che interviene, non soltanto dopo la condanna, come la grazia, ma ancor prima, interrompendo l' azione stessa dell' autorità giudiziaria inquirente, ed ordinando ad un potere dello Stato, prima ancora che abbia pronunciata la sua ultima parola, di arrestarsi.

Un tempo, sotto alcuni pessimi governi, le grazie si negavano col favore delle cortigiane: bisogna far sì che, nei nostri tempi, si allontani anche il semplice sospetto che abbiano a mercanteggiarsi con quello dei ministri.

Necessita quindi che il Principe sappia come e perchè i suoi ministri gli chiedono l' uso della più nobile fra le sue prerogative; sappia anche, all' occasione, farsene egli l' iniziatore quando il paese vuole, ed i ministri si ostinano a non proporre.

Ma troppe difficoltà esistono perchè il Principe possa, *indipendentemente dai consiglieri par-*

---

[1] *La libertà civile e l' autogoverno,* pag. 426.

lamentari, vedere ed apprezzare, da solo, giustamente le circostanze favorevoli e contrarie alla concessione di una grazia e di un' amnistia.

Ricordo solo un caso che fa al proposito.

Quando si trattava di concedere la grazia al Misdea, dissenzienti nel Consiglio dei Ministri erano il Ferrero, ministro della Guerra, ed il Mancini, ministro di Grazia e Giustizia; l' uno risoluto a negarla, l' altro propenso a concederla: al primo stava a cuore la disciplina, al secondo l' idea scientifica dell' abolizione della pena di morte.

Il Re era in dubbio; e forse per un magnanimo sentimento di generosità, propendeva ad accogliere il divisamento del Guardasigilli.

Ne lo distolse (col ricordargli il fatto precedente che in un caso simile si era creato nei primi anni del Regno) il parere, contrario alla grazia, di un ex parlamentare cui il Re, quale antico amico, aveva confidenzialmente interpellato in proposito.

IV

La Corona fonte degli onori.

Questa formula, tolta a prestito dal Dizionario costituzionale inglese, comprende il Diritto accordato, dallo Statuto, al Principe di conferire titoli di nobiltà ed ordini cavallereschi.

Non discuto il principio: dico solo che, se il criterio che lo giustifica, è quello di rendere omaggio alla virtù e segnalare il merito, l'abuso che di questa prerogativa regia è stato fatto da ministri o troppo condiscendenti, o troppo partigiani o fors' anche venali, ha gettato sopra la medesima tale discredito che non è esagerazione (parodiando alcuni celebri versi danteschi) il dire che:

> un *cavalier* diventa
> Ogni villan che parteggiando viene.

E a rimediare a tanta corruttela non mi sembrerebbe inopportuno un *consiglio* di persone autorevoli avente lo scopo di esaminare i titoli delle persone che vengono proposte per le varie onorificenze.

PARTE TERZA

La formazione del Consiglio Privato.

Accennati i difetti dell' odierno regime parlamentare, ho fatte alcune considerazioni relativamente alle più importanti prerogative della Corona in ordine all' esplicazione dei varî poteri pubblici; ed ho concluso per la necessità di rinvigorire questa ultima creandole intorno un *Consiglio Privato*, estraneo alla politica militante, avente lo scopo di coadiuvarla nell' esercizio delle sue altissime attribuzioni. Tanto mi è sembrato grave difetto (data l' attuale forma di governo e le circostanze presenti) la tendenza del nostro tempo di confondere i limiti di ogni potere e togliere ad un dato organo o ad una data autorità, non derivante direttamente dal popolo, quella influenza ed ingerenza che costituzionalmente le spetta.

E così abbiamo visto come certe prerogative — specialmente quelle regie — sancite dal nostro Statuto nell' interesse generale, siano tenute in pochissimo conto, e la persona stessa del Principe venir considerata come poco più di un' appendice ornamentale dello stato, e la sua autorità giuridica quasi moneta fuori d' uso.

Procurare quindi di rivendicare all' elemento moderatore monarchico le sue alte prerogative, se è compito difficilissimo, mi è sembrato cosa utile il tentarlo.

I

Questo nome di « *Consiglio Privato* » non è certamente nuovo per qualche Carta Costituzionale.

Ha un Consiglio Privato la Costituzione inglese; accenna ad un Consiglio Privato, con ufficio puramente consultivo, quella del Würtemberg; e ne fa parola persino il Giappone dove la Costituzione, da poco importatavi, ha prodotto e produce, contro il parere di molti pubblicisti che ne avevano presagito l' impossibilità di applicarlo, ottimi successi.

Ma il *Consiglio Privato* che vorrei vedere istituito intorno alla persona del Principe nel nostro regime parlamentare avrebbe, coll' antichissima istituzione inglese del *Privy Council, solo una certa analogia;* ma, anche questa, tanto lontana che, a maggior chiarezza del mio concetto, credo opportuno dare un brevissimo cenno della sua origine e della evoluzione subìta in Inghilterra.

*

Sin dal primo apparire della Monarchia in Inghilterra, la Corona fu sempre sorretta dalla istituzione di un *Consiglio*, con un numero variabile di membri, *ed avente lo scopo di illuminare la Corona in ogni ramo ed atto della sua autorità.*

E quasi tutti gli scrittori di Diritto Pubblico inglese [1] si trovano d' accordo nell' affermare che non v' è epoca in cui il Sovrano abbia agito, senza Consigli, negli interessi pubblici del Regno.

All' epoca della conquista normanna, verso il secolo undecimo, pare ne esistessero contemporaneamente tre distinti:

---

[1] FISCHEL, *Constitution d' Angleterre*, trad. francese I, pag. 12. TODD, *Storia del Parlamento inglese*, trad. italiana.

il *Magnum Concilium* composto di nobili, dei grandi funzionari e ministri dello Stato e che veniva convocato in ispeciali occasioni;

il *Commune Concilium* o Parlamento generale del Regno convocato specialmente quando erano necessarie concessioni di danaro e il *Concilium ordinarium* detto anche *assiduum*, composto di persone scelte dal Re tra i nobili e tra i grandi ufficiali dello Stato, convocate per speciale ordine del Re stesso, e coi quali questi generalmente si consigliava su gli oggetti di Stato e di governo.

Quest' ultimo, con poteri indefiniti ed indeterminati, equivaleva appunto a quello che si conobbe in tempi più recenti sotto l' appellativo di *Privy Council*, il cui *ufficio principale era di assistere il Re nell' esercizio delle sue prerogative.*

Ma i primordi della monarchia costituzionale inglese, nonostante le laboriose investigazioni degli storici in proposito, rimangono ancora involte in tale oscurità che, fino al tempo di Edoardo III (1377), non è facile definire in quali punti le attribuzioni dell' assemblea nazionale o *Commune Concilium regni* differissero da quelle del *Consiglio Privato* della Corona.

Soltanto sotto il regno del Sovrano suaccennato, che segnò una grande epoca costituzionale, si trovano in aspetto distinto e armonicamente attuate tutte le istituzioni governative dell' Inghilterra, cioè: un *Consiglio Particolare del Re*;

e un *altro Parlamentare* costituito di due Camere, corrispondenti ai *Lordi* ed ai *Comuni* in cui venne gradualmente modificandosi il *Magnum Concilium* dei baroni ed il *Comune concilium regni.*

In Progresso di tempo il *Consiglio Privato* assunse una giurisdizione sua propria, separata ed indipendente, crescendo in forza ed influenza specialmente sotto i Principi Rudor, la cui politica consisteva nell' aumentare l' autorità del medesimo, e governare, per quanto fosse possibile, senza l'aiuto del Parlamento.

Il quale, non potendo rimanere a lungo estraneo alla formazione dei *Consiglieri Privati* della Corona, non tardò molto a rivolgervi, in proposito, la sua attenzione. E nell'ultimo regno di Edoardo III i Comuni manifestarono al Re il vantaggio che sarebbe risultato a lui, ed a tutto il paese, se avesse voluto aumentare il suo consiglio di dieci o dodici Lordi, prelati ed altri che fossero permanentemente vicini al Re così che nessun grave

affare si passasse senza l'approvazione di sei o quattro di essi, secondo che il caso richiedeva. Ed insistevano specialmente sulla scelta di uomini capaci ed onesti poichè « *per il profitto ed il vantaggio peculiare di qualche privata persona addetta al servizio del Re, il regno era stato molto impoverito* » (1).

Dalla fine del secolo decimo quinto all'ascensione al trono di Enrico VII, la Storia del *Consiglio* è principalmente notevole per lo sviluppo graduale delle sue funzioni amministrative, per l'introduzione di formalità dirette a tradurre in metodo costituzionale l'esercizio personale dell'autorità regia. I membri di essi avevano *diritto di avvicinarsi al Sovrano dandogli consiglio o facendo rimostranze su qualunque materia riflettente il pubblico interesse.*

Le loro censure potevano davvero essere tenute in niun conto, o i loro consigli disprezzati, ma l'effetto morale delle loro parole non poteva essere disconosciuto.

E a crescere maggiormente l'importanza e l'autorità del *Consiglio privato* sorsero circostanze varie, come la facoltà spettantegli di rifiutare, per

---

(1) TODD, op. cit. pag. 617.

organo del cancelliere, le misure atte a porre in atto i desideri del Re ed a rendere legali le concessioni da lui fatte, perocchè da epoca molto antica doveva prendere cognizione di ogni nomina o decreto importante che il Re fosse per emanare.

Il così detto « Gran Sigillo » rimaneva in custodia di un membro del Consiglio della Corona e non poteva essere, fuorchè di sua mano, impresso su alcun documento.

Fu durante il regno di Enrico VI che il *Consiglio ordinario o permanente* assunse per la prima volta il nome di *Consiglio privato* (1422); allorchè coloro che sedevano abitualmente nel Consiglio e ne curavano gli affari quotidiani, vennero verso quel tempo a distinguersi dagli altri membri dello stesso corpo i quali, come i giudici, erano soltanto occasionalmente convocati dal Re.

Con una vicenda di abbassamenti e di risurrezioni, a seconda dei Principi che regnavano, il *Consiglio privato* ebbe vita reale fino alla ristorazione degli Stuardi; epoca in cui, guadagnando vigorìa il Parlamento, gli storici della Costituzione inglese [1] datano la caduta del così detto « Governo

---

[1] GUEIST, *L'Amministrazione ed il Diritto amministrativo inglese.*

per prerogativa », e conseguentemente della attività del *Consiglio Privato*, per lasciar posto al Governo Parlamentare sotto il quale il *Consiglio* assunse una posizione speciale.

Dopo la rivoluzione del 1688 esso perdette la sua originaria e potente influenza per diventare un semplice dicastero dello Stato di un' importanza relativa.

Le sue antiche attribuzioni risguardanti alte questioni di politica interna ed estera, trattati internazionali e finanze, religione e giustizia, furono ridotte a ben poca cosa.

Oggi non è più un grande Consiglio costituzionale del Regno; è un « semplice organo col quale il Re si consulta nell'amministrazione di certi affari dello Stato », (1) e, come tale, è una emanazione della volontà reale indipendente dal Parlamento.

Il *Consiglio Privato* conserva ancora nominalmente la sua antica supremazia; e stando anzi alla lettera della Costituzione sarebbe il solo Consiglio legittimo e responsabile della Corona.

Tanto che tutti gli atti formali di sovranità debbono essere adempiuti per organo di questo

---

(1) Op. c., pag. 627.

augusto consesso; e, agli occhi della legge, gli stessi ministri del Gabinetto derivano la loro autorità e responsabilità dalla circostanza che essi hanno prestato giuramento quali membri del *Consiglio Privato.* A questo insomma l'emblema, al Gabinetto la realtà del Potere.

Ma nonostante le incertezze dei primordi e le vicende subìte, possiamo però conchiudere che il *Consiglio Privato* inglese è istituzione vecchia quanto la Monarchia stessa; ed ebbe sempre, e pel primo, il *compito di coadiuvare direttamente la Corona nell' esercizio delle sue principali attribuzioni.*

*

Il numero dei membri del *Consiglio Privato* è senza limite; come pure non precisata è la qualità loro, lasciata all' arbitrio del Sovrano che può altresì congedarli sia individualmente sia sciogliere l' intero consesso.

La durata in carica dei consiglieri era anticamente per la sola vita del Principe che li aveva nominati; ma venivano però generalmente confermati dal successore.

Fanno parte del *Consiglio Privato* i membri della famiglia reale, gli arcivescovi di Cantorbury

e di York, il vescovo di Londra, i grandi funzionari dello Stato e della Casa Reale, il Presidente ed il Vice-Presidente dei Comitati del Consiglio per il Commercio o per l'Istruzione: tutti i membri del Consiglio di Gabinetto, il Lord Cancelliere e i Giudici delle Corti d'equità, i Presidenti delle Corti del Diritto Comune ed alcuni dei giudici di grado inferiore per prestare assistenza ai lavori del Comitato Giudiziario, i giudici ecclesiastici e dell'Ammiragliato, il Giudice Avvocato, il Presidente della Camera dei Comuni, gli Ambasciatori ed i principali Ministri plenipotenziarî, i Governatori di alcune delle primarie colonie, il Comandante in capo dell'esercito, il Primo Lord dell'ammiragliato.

Talora viene conferito un seggio nel *Consiglio Privato,* a titolo d'onore, a persone che si ritirano dal pubblico servizio dopo aver coperto, nell'amministrazione del Regno, cariche di gravi responsabilità.

Può farvi parte un semplice membro della Camera dei Comuni. Non vi è stipendio nè emolumento annesso all'ufficio.

⁂

Era imposto ad ogni *Consigliere Privato* di giurare:

a) di consigliare il Re in tutte le materie secondo la propria saviezza ed il proprio apprezzamento;

b) di dare avvisi per l'onore e l'interesse del Re e per il pubblico vantaggio senza parzialità e senza timore;

c) di tenere segreto il parere dato al Re, e così tutti gli affari del Consiglio;

d) di sfuggire la corruzione riguardo a qualsiasi materia o argomento da trattarsi in Consiglio;

e) di curare ed affrettare l'esecuzione di qualsiasi cosa ivi risolta;

f) di resistere a coloro che vogliono tentare diverse misure;

g) e in generale di osservare, di fare e mantenere tutto ciò che un fedele consigliere deve verso il suo Sovrano.

Il giuramento dei *consiglieri privati* è ora regolato dalla legge del 1868.

*

Dopo che il Gabinetto ebbe assunta un'esistenza separata quale corpo governativo, le adunanze del *Consiglio Privato* non solo cessarono di tenersi con carattere deliberativo, ma si fecero altresì rarissime al punto che, sotto la regina

attuale, il Consiglio non venne mai più plenariamente convocato.

II

Ho voluto dare un cenno del *Privy Council* inglese per dimostrare come l'istituzione di un *Consiglio Privato*, in questo studio sostenuta, non avrebbe, come già dissi, col primo che una lontanissima analogia.

Prescindendo da ogni altra e più minuta considerazione, noto che è comune lo scopo, e cioè: *l'assistere il Principe nell'esercizio delle sue più alte prerogative spettantegli come elemento moderetore dei partiti, o supremo macchinista di tutto il congegno rappresentativo* direbbe il Balbo: e, come il primo, dovrebbe essere *un semplice corpo consulente.*

Ma la nomina dei *Consiglieri Privati* nel nostro regime, pure lasciandola al Principe, dovrebbe essere, a mio vedere, entro certi limiti, sia pel loro numero, come per la loro qualità.

Di fatti, scopo principalissimo e quasi unico del *Consiglio Privato* essendo quello di frenare gli abusi di un *Governo di parte,* essenzialissima

condizione sarà che esso rimanga estraneo e superiore alle lotte dei partiti politici.

Perciò il *Consiglio Privato* deve essere anzi tutto composto di persone le quali non prendano più parte alcuna alla politica militante; siano direttamente ed indirettamente da lei indipendenti; e dalla quale nulla avendo da sperare o da temere, saranno naturalmente portate a giudicare con maggiore imparzialità e serenità di vedute. E quindi ancora esclusione assoluta di tutti coloro (siano pure abilissimi ed espertissimi funzionari) che essendo in attività di servizio sono, in qualche modo, dipendenti dal potere esecutivo, e quasi suoi cointeressati.

Si obbietterà che, anche adesso, non mancano le persone estranee al Gabinetto, chiamate a consigliare il Principe nei momenti più importanti.

E rispondo: Chiamate pure alla Reggia il capo dell'opposizione, il Presidente della Camera o del Senato; l'ex ministro A... o il capo gruppo B..., colla speranza che possano consigliare la Corona in una data crisi. Riusciranno qualche volta ad illuminarla: ma non è certo esagerazione il dire che spesso raggiungono l'effetto opposto; appunto perchè i loro giudizi sono sempre apprezzamenti soggettivi creati e resi falsi dai criteri di quel

partito a cui sono ascritti, e sotto le bandiere del quale militano e combattono. Mai potranno essere sereni come quello di colui che non ha parte in causa: sono giocatori di scacchi che non vedono le mosse difettose, così bene avvertite dallo spettatore disinteressato.

Dissi che questi *Consiglieri privati* non debbano più essere parte attiva della politica militante, nè da lei, in qualche modo, dipendenti. Non intesi però dire inesperti: chè, sotto questo punto, li vorrei anzi di un'esperienza consumatissima.

È soltanto dalla lunga pratica avuta e dagli errori commessi che s'impara a far bene. Perciò dovrebbero farne parte coloro che furono, per un certo spazio di tempo, o eminenti personaggi politici, o grandi funzionari di Stato, o Ministri, o Presidenti di Cassazione, o del Consiglio di Stato, o della Corte dei Conti, o Capi di Stato Maggiore, od ambasciatori, o dottissimi generali ed ammiragli.

*

Posto questo primo criterio risguardante le doti tecniche, dirò così, dei *Consiglieri Privati*, li vorrei (come seconda e necessaria condizione) insigniti di una inalterata e costante stima universale,

figlia della loro specchiatissima vita pubblica e privata.

« La casa dell' uomo politico deve essere di vetro acciocchè ad ognuno sia lecito vederne l'interno » dice il senso pratico inglese: e « la moglie di Cesare non deve essere soltanto ma parere onesta » diceva la sapienza del popolo romano.

Oggi in Italia troppo si tenta di far compensare i demeriti di *cittadino privato*, coi meriti di uomo *pubblico*.

Immorale compromesso: giacchè, come dice il Macchiavelli, questi vanno premiati, ma quelli sempre puniti.

Non dimentichiamoci che Montesquieu pone a base della Monarchia l' *onore*.

Dopo le ottime doti di uomini pubblici e privati, terza condizione dovrebbe essere la *notorietà* delle persone componenti il *Consiglio Privato*.

Anche adesso si sa che, in certi gravi momenti, sono parecchi gli uomini politici chiamati a portare il contributo della loro esperienza e del loro ingegno a meglio illuminar la Corona. Ma chi non vede che il silenzio che ne copre i nomi toglie loro, non solo ogni responsabilità materiale,

ma anche la più lontana responsabilità morale: e che questa specie di impunità assoluta li rende meno prudenti nei loro giudizi?

*

Venendo a ragionare del sistema di nomina e a dire da chi e come dovrebbero essere eletti i varî *Consiglieri Privati* e in che proporzione, osservo che dovendo essi godere la piena fiducia della Corona, questa sola deve avere il diritto di sceglierli di suo pieno gradimento.

Se non che osservando ancora come questo *Consiglio Speciale* viene istituito per assistere il Principe nell' esercizio delle sue più alte prerogative, e che queste se da una parte riguardano la sua persona, dall' altra *sono sancite anche nell' interesse generale dello Stato,* così vorrei che il Parlamento non fosse completamente estraneo alla nomina dei *Consiglieri Privati*, ma vi concorresse, senza averne nessun' altra ingerenza, con un *voto* di *proposta*, il quale voto servirebbe anche a rendergli meno avversa la novella istituzione.

E poichè non si tratterebbe di deliberare nè di amministrare o di sindacare, ma semplicemente di *proporre*, non ci sarebbe tema di ricadere negli abusi del parlamentarismo che si vogliono appunto,

col novello istituto, evitare o almeno almeno diminuire.

⁂

Siccome poi questo *Consiglio Privato* non dovrebbe funzionare, a simiglianza del *Privy Council* inglese, anche da dicastero dell'amministrazione dello Stato, ma *solo quale grande Consiglio costituzionale della Corona*, così non sarebbero necessari numerosi consiglieri competenti a giudicare dei singoli rami dell'amministrazione.

Dovrebbero anzi essere *ottimi* si (e ne sarebbe garanzia la nomina limitata alle categorie suddescritte), ma *pochi*, per averne così eccellente la scelta, maggiore l'armonia, migliore il giudizio.

⁂

In quanto alle questioni su cui dovrebbe essere chiamato a pronunciarsi, richiamando il concetto che dovendo agire quale *grande consiglio costituzionale nell'interesse generale dello Stato ed in quello particolare della Corona*, dovrebbe, senza bisogno di essere espressamente interpellato, manifestare il proprio voto ogni qualvolta veda che l'uno e l'altro di questi interessi venga, o possa venire, direttamente od indirettamente violato da una proposta ministeriale.

Nelle brevi considerazioni fatte intorno alle principali attribuzioni della Corona, in ordine all' esplicazione dei varî poteri pubblici abbiamo visto quali potrebbero essere i casi in cui il *Consiglio Privato* dovrebbe più specialmente e con maggior profitto spiegare la propria attività, ed è inutile che quì io mi ripeta.

*

Sufficiente garanzia poi contro i difficilissimi ma non impossibili abusi che dai singoli consiglieri o dall' intero corpo si potessero commettere sarebbe la responsabilità comune, ed il diritto di revoca parziale o totale lasciato alla Corona.

PARTE QUARTA

Altri vantaggi del Consiglio Privato.

E quì il mio studio sarebbe finito.

Se non che mi sembra che l'istituzione di un *Consiglio Privato* potrebbe e dovrebbe avere altri uffici che dirò *positivi* per distinguerli da quelli visti fin ora e che chiamo *negativi*, perchè più che a produrre direttamente il bene, varrebbero ad impedire il male.

I

« Uno dei problemi più difficili dei governi dell'Europa continentale (diceva l'on. Spaventa, in quel suo memorabile discorso sulla — *Giustizia nell'Amministrazione* —) è stato ed è ancora

*

qualche cosa di più d' una « casa di ricovero per gli invalidi politici ». Ed il Laveleye [1] vorrebbe accanto ai ministri *parlamentari,* che presto passano, dei ministri *permanenti* eletti dalle Camere, estranei alle vicissitudini politiche e sicuri di occupare lungamente i loro posti.

« Il Governo dispotico, dice l'eminente scrittore, ha, sotto questo aspetto, un vantaggio, perchè quando il Sovrano è abbastanza intelligente da scegliere un buon ministro, egli può mantenerlo in posto per tutto il tempo necessario a compiere grandi disegni.

Nel Governo Parlamentare, come è praticato in Europa, l' impotenza dei ministri è qualche volta ridicola, qualche volta disastrosa ».

Or bene, parrebbe a me che un *Consiglio Privato* potesse essere, da questo lato, di grandissima utilità; tanto in ordine alla maggiore stabilità dei ministeri, quanto alla unità e coerenza nell' indirizzo generale del governo.

Varrebbe a prevenire la soverchia mutabilità dei primi perchè qualche capo partito, che già fu ministro, potrebbe avere nella funzione di *consigliere privato* un mezzo per prendere parte attiva al governo del suo paese, senza essere costretto,

---

[1] Op. cit., Cap. XXV.

questo potere più specialmente debba estendersi e con quali mezzi esplicarsi: osservo soltanto che se è vero, come scrive *Stuart Mill* [1], *che le Assemblee sono incapaci di amministrare*, non si può negar loro il diritto e l'attitudine di bene sindacare l'opera dei governanti.

Sindacato alto, nobile e necessario (non quando s'abbassa a portare — con pompa magna — all'onore di una discussione parlamentare vani pettegolezzi di piazza) ma quando si estende ai principali atti di Politica generale, di Finanza e di Rapporti internazionali.

Gli errori e le colpe in cui cadono, quasi inevitabilmente, gli uomini politici si moltiplicherebbero senza dubbio se non trovassero un potentissimo freno nel sindacato parlamentare.

Ma perchè questo possa essere veramente utile bisogna che sia anzitutto continuo. Ora, chi avrà la possibilità ed i mezzi per controllare realmente (e non a sole parole) gli atti del Governo, quando le Sessioni sono chiuse o prorogate, o la Camera dei deputati è sciolta e possono passare ben quattro mesi prima che una nuova ne venga convocata?

---

(1) Op. cit., cap. V.

Simili deputazioni si è tentato, ma inutilmente, di risuscitare in Francia ai nostri giorni. Se non che i più chiari scrittori di *Diritto Costituzionale* vi si mostrarono contrari perchè li hanno ritenuti organi proclivi, o a cedere facilmente al Potere Esecutivo, o a creare un dualismo dannoso.

Pare a me che ottimi risultati, sotto questo rapporto, potrebbe dare il citato *Consiglio della Corona* il quale, durante la chiusura del Parlamento, estendesse la sua vigilanza agli atti tutti dell' Amministrazione [1].

III

Ma il Principe ha un altro ufficio che è forse maggiore di tutti; un ufficio che chiamerò *sociale* per distinguerlo dagli altri sopra accennati d'indole strettamente *politica*.

Viviamo in tempi in cui (è cecità il negarlo) ciascuna parte della società si mette in assetto di offesa e di difesa contro l'altra.

---

[1] Una simile istituzione esiste ai dì nostri nel Chilì, composta di 14 delegati delle due Camere, detta: la *Commissione conservatrice*, avendo lo scopo di sorvegliare, durante la proroga delle Camere, all' osservanza della Costituzione.

È una *lotta di classe* più o meno manifesta, più o meno accanita, ma vera.

Oggi, più che in ogni altro tempo, tutti i lineamenti della vita sociale presentano una fisonomia economica: e l'uguaglianza giuridica ha fatto maggiormente sentire le profonde differenze che non apparivano nell'epoca della schiavitù e del servaggio.

È un bisogno di giustizia che agita ormai da per tutto l'aria, si sprigiona da mille e mille sofferenze, domina ogni questione, e col crescere e diffondersi della civiltà sempre più alto ribellasi al pensiero che i cresciuti beneficii di essa ritornino ad ironia amara delle classi inferiori, sorte da lunghi mali a più alto sentire di se medesime.

È quindi non solo inutile ma dannoso ed imprudente, per le classi privilegiate, fingere di ignorare l'esistenza di un grande problema che ci sta sopra, ed imitare lo struzzo che, inseguito, nasconde la testa sotto l'ala credendo d'essere così al sicuro.

Col progresso e colla civiltà contemporanea, lo Stato ha assunto il nuovo ed importantissimo dovere di far prevalere il vero benessere dei più, in confronto di quello particolare delle singole

classi. Per cui un sommo pubblicista ([1]) chiamò giustamente il nostro, *il secolo delle riforme sociali.* Ma questo intento è stato, fino ad oggi, talmente trascurato in Italia che diede ragione a qualche scrittore ([2]) di chiamare questa condotta *tirannide della borghesia.*

La tendenza ad una minore disuguaglianza di condizioni economiche, ad una meglio proporzionata ripartizione delle ricchezze è generale, ed è riconosciuto fin dai più ortodossi scrittori della economia classica.

Tendenza che si sente mancare quasi del tutto nel nostro indirizzo legislativo e che procurò invece all'Inghilterra ed alla Germania le migliori leggi di tutela sociale, contribuendo a diminuire il disagio delle classi povere senza turbare gli interessi delle altre.

E non solo da noi non s'è fatto quello che, pel benessere dei nullatenenti o meno abbienti, hanno fatto e fanno altre nazioni, ma ci siamo invece sforzati di fare il contrario.

Così si è curata più l'istruzione superiore che quella del popolo, più l'industria che l'agri-

---

([1]) GNEIST., op. c., p. 89.

([2]) PIETRO ELLERO, *La tirannide borghese.*

« Le masse hanno acquistato, e vanno acquistando ogni giorno più, il sentimento di loro forza — scrive un pubblicista non sospetto di radicalismo (1). — La diffidenza e l'ostilità dei governi verso gli elementi democratici della nazione conducono a misure false e dannose alla monarchia. Voler soffocarli, gli è metterli in contraddizione con tutto il movimento della moderna civiltà europea, prepararsi a sicure disfatte. *Dove invece, riconoscendo coraggiosamente i diritti della democrazia, la monarchia troverà il più sicuro appoggio ed acquisterà la forza di prevenirne le usurpazioni* ».

È quindi una nuova funzione sociale di gran momento che compete al Principe personificante *l'Io della Nazione* secondo la bella frase di Stein: ufficio altissimo che, bene esercitato da *Lui,* supremo elemento moderatore in mezzo all' urto delle varie parti in contesa, varrà, se non a spegnere, ad attutire almeno la piaga più dolorosa dell'ora presente.

Se non che, collocato in una sfera elevata e lontana dal popolo, non può facilmente avvertire i mali e i desideri, poichè la sua voce,

---

(1) Bluntschli, *Politik als Wissenschaft*, Lib. VIII, cap. IV.

e non giunge al trono, o vi giunge affievolita e confusa.

Nè valgono i *ministri parlamentari*, rappresentanti sempre delle classi superiori e per ciò interessati a tenerne nascoste le colpe e gli obblighi, a cercare i malcontenti prima ancora che essi abbiano innalzato il loro grido di sdegno, e a studiare le origini del loro dolore.

Il Principe moderno non deve essere tutto assorto nei politici sogni, ignaro dei venti che gli fremono intorno, ignaro delle sventure che intorno gli piangono.

Per questa missione altamente civile, avrebbe un altro campo in cui spiegare la propria attività il *Consiglio Privato*, che dovrebbe rendere la Corona mallevadrice equanime di questa novella giustizia sociale.

CONCLUSIONE

Insomma giacchè vi è, ed è riconosciuta necessaria nell' interesse generale, una prerogativa regia, penso che questa non deve restare lettera morta nella costituzione.

Deve il Principe cessare di essere un semplice indice che s'aggira e si ferma sur un quadrante al punto cui piace ad otto o dieci uomini, che si chiamano ministri, di segnargli.

È intrinsecamente fallace la massima nata in Francia: il *Re regna e non governa.*

La verità invece mi sembra questa:

« I tre poteri dello Stato sono altrettante molle che devono, ciascheduna nella sua parte, cooperare al movivento generale : ma quando queste molle, saltate fuori dal loro posto, si

urtano e si intralciano, fa bisogno di una forza moderatrice che le ricollochi. Questa forza non può trovarsi in una di esse perchè servirebbe a distruggere le altre; bisogna quindi che sia al di fuori e neutrale, affinchè la sua azione possa, liberamente e con profitto, recarsi là dove si manifesta la necessità. Bisogna insomma che sia atta a preservare e a riparare senza essere ostile ».

Nella monarchia costituzionale questo potere eminentemente moderatore è appunto il Principe.

Non sempre è vero che s'avvantaggi l'interesse generale del paese se ed in quanto cresca la potenza de' suoi rappresentanti, e che, col prevalere di questi, prevalga sempre più, nel Governo, la spinta popolare.

Spesso anzi (e la storia dei regimi parlamentari antichi e moderni lo dimostra) avviene il contrario: per cui è nell'interesse del popolo rappresentato che bisogna guardarsi di stremare tanto il potere della Corona che non glie ne resti abbastanza per servire di freno agli abusi dei partiti, e per poter vigilare a che nè Senato, nè Camere, nè Gabinetto esorbitino dalla cerchia dei diritti o trascurino i doveri che lo Statuto accorda o prescrive.

Ma per disimpegnare questo che è il suo primo ufficio politico, e perchè possa effettivamente ed efficacemente mettere in opera la parte di volontà e di moderazione che gli appartiene, il Principe non deve essere nè isolato nè trovarsi a fianco un dittatore, ma ha necessità di essere assistito da *Consiglieri speciali*, all'infuori di quelli assegnatigli dal Parlamento, non facenti nè direttamente nè indirettamente parte di alcun altro potere ed organo dello Stato, ed eletti nel modo indicato, i quali, *veri giureconsulti politici superiori alla passione di parte*, oltre il coadiuvare la Corona in questa vigilanza alta e costante sull'indirizzo generale del governo, valgano altresì a diminuire i tristi effetti prodotti dalla soverchia instabilità dei ministeri, ed a togliere quelle incertezze di confini tra i diritti rispettivi dei poteri pubblici che sono i principali difetti del regime parlamentare.

Del quale, nonostante il male che ne ho detto, sono tutt'altro che avversario; e dico anzi che è errore il gettarvi sopra il discredito e mettere a suo carico i vizi e le turpitudini degli uomini.

Che relazione di causa ad effetto passa tra la forma del governo libero e le corruttele presenti?

Se la libertà è desiderata non perchè debba, per sè stessa, direttamente ed immediatamente impedire il male che possono commettere i governanti, ma solo per scoprirlo e condannarlo, mi sembra che le libere istituzioni rappresentative raggiungano perfettamente lo scopo.

Prima delle strade ferrate non v' erano scontri ferroviarî; e senza credito non ci sarebbero fallimenti: ma vorreste per questo sopprimere le ferrovie e condannare il credito?

Il regime parlamentare ha, senza dubbio, molti e gravi difetti; ma chi spinga l' occhio un po' lungi ed abbia presenti i luminosi insegnamenti della storia li troverà, di gran lunga, inferiori a quelli di tutti gli altri regimi passati.

Il problema più urgente della società moderna è di potere conciliare un governo secondo la legge con un governo secondo i partiti; ed in questo accordo necessario ma difficilissimo bisogna, ad ogni costo, impedire che la *Politica* abbia ad uccidere il *Diritto*.

INDICE

PARTE PRIMA

L' odierno regime parlamentare e i suoi difetti.

PARTE SECONDA

Le principali prerogative della Corona in ordine ai vari Poteri.

PARTE TERZA

La formazione del Consiglio Privato.

PARTE QUARTA

Altri vantaggi del Consiglio Privato.

Lire DUE